

Ikke et hav av muligheter, men et fjell av samarbeid

Fjellregionen



Ann Evelyn Bergli og Reidun Joten



Høgskolen i **Hedmark**

Rena

Ikke et hav av muligheter, men et fjell av samarbeid

Fjellregionen

Ann Evelyn Bergli og Reidun Joten



Høgskolen i **Hedmark**

Masteroppgave

HØGSKOLEN I HEDMARK

2011

Forord

Veien frem til en ferdig skrevet masteroppgave, ble noe mer kronglete enn vi på forhånd hadde regnet med. Gleden over å være kommet i mål er derfor ubeskrivelig. Hadde vi ikke hatt familie og venner som enkelte dager og timer har forstått viktigheten av å kunne være både totalt usynlig og enorm overbærende, hadde det blitt vanskelig å komme i mål. Derfor kjære familie, venner og kolleger, vi er dere evig takknemmelig.

Veilederne våre Bjarne Jensen og ikke minst Bent Sofus Tranøy har vært enestående, sistnevnte har vært der for oss kvardag som helg og arbeidsdagen har ikke vært definert inn under normalarbeidsdagen. Tilbakemeldingene har vært kritiske, konstruktive og støttende. Vi kunne ikke hatt bedre veiledning.

Vi vil også takke informantene som på en frisk måte delte informasjon om Fjellregionen med oss, og til Tynset kommune som både hjalp oss med dokumenter og stilte lokaler til rådighet .

Uten alle dere, ingen oppgave.

For oss som har arbeidet med oppgaven har det vært en begivenhetsrik reise, med mye lærdom, frustrasjoner, motbakker og ikke minst latter.

Rena, 16. mai 2011

Ann Evelyn Bergli

Reidun Joten



Figur 1. Kart over Fjellregionen. På dette kartet er også Holtålen kommune med. Tydal kommune ligger nordøst for Holtålen og Røros.(fjellregionen.no).

”Det er sant som han sa, Sigbjørn Johnsen for mange år siden etter at han vart fylkesmann. Da det var så greit med de derre pc-ene. Ja da, sa han. Det er itte tvil om det, at nå går det an å ta med seg pc-en, og sett` seg på en stubbe uti skauen, sa han. Og jobbe der i fra. Men du sitt` itte der noe lenge, sa han, før enn du søker kontakt med andre folk. Og det er det jeg trur jeg og, altså.”

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| Fjellregionen..... | 2 |
| 1 Innledning | 10 |
| 1.1 Fenomenet Fjellregionen | 10 |
| 1.2 Hva skiller Fjellregionen fra andre regioner i fylket? | 12 |
| 1.3 Hvorfor er interkommunalt samarbeid interessant? | 13 |
| 1.4 Hvordan kan dette forklares ut fra teori? | 14 |
| 2 Teori og metode | 18 |
| 2.1 Interkommunalt samarbeid – innledning og begrepsavklaring | 18 |
| 2.2 Hvordan er det interkommunale bildet i Fjellregionen? | 20 |
| 2.3 Kort beskrivelse av disse sju samarbeidsformene | 21 |
| 2.3.1 Aksjeselskaper (AS)..... | 21 |
| 2.3.2 Samarbeid etter lov om interkommunale selskaper (IKS)..... | 21 |
| 2.3.3 Myndighetsoverføring (vertskommunemodell) | 22 |
| 2.3.4 Samarbeid med eget styre | 22 |
| 2.3.5 Salg av tjenester | 22 |
| 2.3.6 Annet avtalebasert samarbeid | 23 |
| 2.3.7 Nettverk..... | 23 |
| 2.4 De teoretiske hypotesene og perspektivene | 23 |
| 2.5 Problem søker løsning | 24 |
| 2.6 Path dependence (stivhengighet) | 25 |
| 2.7 Løsning søker problem | 27 |
| 2.8 Metode | 29 |
| 2.8.1 Innledning og problemstilling..... | 29 |
| 2.8.2 Valg av metode og informanter | 29 |
| 2.8.3 Kritikk og krav til bruk av metode | 32 |
| 2.8.4 Begrepsdefinisjon og målinger | 33 |
| 2.8.5 Representativitet..... | 33 |
| 2.8.6 Validitet | 33 |
| 2.8.7 Reliabilitet..... | 34 |
| 2.8.8 Objektivitet | 34 |
| 2.8.9 Generalisering | 34 |
| 2.8.10 Kontroll | 35 |
| 2.8.11 Oppsummering..... | 35 |
| 3 Beskrivelse av funnene | 36 |
| 3.1 Hva er det Fjellregionen samarbeider om..... | 37 |
| 3.2 1980 årene..... | 38 |

| | | |
|-------|---|----|
| 3.2.1 | Trekommunesamarbeidet Os, Rørros og Holtålen | 40 |
| 3.2.2 | Fjellregionen blir til..... | 41 |
| 3.2.3 | Etablering av felles avfallstjeneste Torpet, senere FIAS..... | 42 |
| 3.2.4 | Felles inntak videregående skole i Fjellregionen..... | 44 |
| 3.3 | 1990 årene..... | 46 |
| 3.3.1 | Kroken-utvalget | 49 |
| 3.3.2 | Regionrådet for Fjellregionen..... | 51 |
| 3.3.3 | Legevaktutredninger | 53 |
| 3.4 | Tusenårsskifte; perioden 2000 - 2010 | 56 |
| 3.4.1 | IKT samarbeidet FARTT..... | 59 |
| 3.4.2 | 12. september - initiativet..... | 61 |
| 3.4.3 | Barnevern | 63 |
| 4 | Analyse og drøfting av funn | 66 |
| 4.1 | Bakteppe - historien før tidsreisen gjennom Fjellregionen | 66 |
| 4.1.1 | Kommunesammenslåinger..... | 67 |
| 4.1.2 | Skilsmisse Tolga og Os – kommunene ble delt etter 10 år..... | 68 |
| 4.1.3 | Vekst i offentlig sektor og etablering av PP tjeneste for Nord-Østerdal..... | 68 |
| 4.1.4 | Musea i Nord Østerdal: | 69 |
| 4.2 | De glade åttiårene | 70 |
| 4.2.1 | Trekommunesamarbeidet Holtålen, Os og Rørros | 70 |
| 4.2.2 | Ordførernettverket utvides til hele Fjellregionen | 72 |
| 4.2.3 | Etablering av felles avfallstjeneste Torpet, senere FIAS..... | 73 |
| 4.2.4 | Felles inntak videregående skole i Fjellregionen..... | 74 |
| 4.3 | De stramme nittiårene..... | 75 |
| 4.3.1 | Kroken-utvalget | 75 |
| 4.3.2 | Regionrådet for Fjellregionen..... | 76 |
| 4.3.3 | Legevaktutredninger | 78 |
| 4.4 | Det eksperimentelle tusenårsskifte (2000 – 2010) | 79 |
| 4.4.1 | IKT samarbeidet FARTT..... | 79 |
| 4.4.2 | "12. september-initiativet" | 80 |
| 4.4.3 | Barnevern | 81 |
| 5 | Oppsummering og konklusjon | 83 |
| 5.1 | Hva fant vi? | 83 |
| 5.2 | Funnene sett i lys av våre tre hypoteser | 85 |
| 5.3 | Hvordan oppsto ideene og tankene om å endre tjenestetilbudene i Fjellregionen til interkommunale løsninger? | 85 |
| 5.4 | Har kommunene fått endret innflytelse over de tjenestene som er blitt interkommunale?..... | 86 |
| | LITTERATURLISTE | 89 |

Vedlegg 1 Interkommunale samarbeidsordninger i Fjellregionen, status nov 2010
Vedlegg 2 Tidslinja Fjellregionen

Sammendrag

Fjellregionen er en region som består av 7 kommuner i henholdsvis Hedmark og Sør-Trøndelag fylker. Kommunene i regionen kan vise til en lang historikk på interkommunalt samarbeid på forskjellige områder. Vi har undersøkt hvordan ideene til de interkommunale tiltakene har blitt til over en periode fra 1980 til 2010: Hvem har stått for ideene? Hvilke interkommunale tiltak har oppstått? Og hvordan har prosessen vært? Vi har holdt oss til en bred definisjon av hva som ligger i interkommunalt samarbeid. Her skiller vi ikke mellom uformelle nettverk og tiltak som er hjemlet i lovverket. Informantene våre har hatt sentrale politiske eller administrative roller i Fjellregionen i den aktuelle tidsperioden.

Vi har drøftet og analysert funnene opp mot tre teoretiske tilnærminger. Den første er ”problem søker løsning” som tar utgangspunkt i mer klassisk tilnærming til organisasjonsteori. Den andre er path dependence (stivhengighet), som viser til betydningen av tidligere hendelser eller erfaringer opp i mot senere valg. Den tredje tilnærmingen har vi kalt ”løsning søker problem” som tar utgangspunkt i at organisasjoner betraktes som like og kan derfor tilbys like løsninger. Flere av funnene i vår undersøkelse kan diskuteres og forklares ut fra de tre teoretiske tilnærmingene. Men det fremkommer også andre faktorer som har hatt betydning for hvordan de interkommunale tiltakene har blitt til på. Herunder personkjerne og sterke personligheter som har vært førende for samarbeidsklimaet i regionen. Videre kan vi se at det interkommunale samarbeidet i regionen har økt i omfang og at det har vært en utvikling fra mer uformelle nettverk til et mer formelt samarbeid. Det fremkommer også at flere av kommunene i regionen tilslutter seg allerede eksisterende samarbeidstiltak.

Til sist har vi sett på hvorvidt kommunene har fått endret sin innflytelse på områder de har inngått samarbeid. Innflytelse over eller styring av tiltakene har vi målt etter formaliseringsgraden og om det har blitt foretatt myndighetsoverføring. Funnene i den sammenhengen viser at det har vært endringer underveis, men endringene er ikke proporsjonal med økningen i antall tiltak.

Summary

“Fjellregionen” (the mountain region) consists of 7 municipalities located in both Hedmark and Sør-Trøndelag counties. The municipalities in this region have a long tradition of inter-municipal cooperation within different areas. We have examined how the ideas behind the measures have come into use in the period from 1980 to 2010: Who was behind the ideas? What inter-municipal measures exist today? And how has the process evolved? We will use a broad definition of what can be considered as an inter-municipal cooperation. We do not distinguish between informal networks and initiatives authorized by law. Our informants have had key positions within either the political or administrative system in “Fjellregionen” within the relevant time period.

We have discussed and analyzed the findings against three theoretical approaches. The first one “problem seeking solution” is based on a classical approach to organization theory. The next one is “path dependence”, which emphasizes the significance of past events or experience in decision making. The third approach we have chosen to call “solution seeking problem”. This approach is based on the theory that every organization is considered the same, and therefore can be offered the same solutions. Several of our findings can be discussed and explained within these three theoretical approaches. In addition, it appears to be other factors influencing the inter-municipal initiatives, including personal chemistry and strong personalities who have been important for the creation of a climate for cooperation in the region. Further we can see that the inter-municipal cooperation has increased, and that there has been a development from informal networks to a more formal cooperation. It also emerges that several of the municipals in the region take part in already existing agreements on cooperation.

Finally, we have examined whether the influence of the municipalities have changed in the areas of cooperation that they participate in. We have measured the degree of influence the municipalities have on the measures by using the “degree of formalization”. We have also examined whether there has been any transfer of authority. The findings here show that there has been some changes along the way, but that the changes are not proportional with the increased number of measures.

1 Innledning

1.1 Fenomenet Fjellregionen

Til et ordførermøte i Nord-Østerdalen (Hedmark Fylke) høsten i 1985, hadde verten for møtet, ordfører Inge Kroken i Os, invitert en kollega, Arne Kokkvoll fra nabokommunen Røros i Sør-Trøndelag). Røros var i utgangspunktet ikke en del av ordfører nettverket. Spørsmålet ble stilt: Hvor skal neste møte være. Impulsivt foreslo Kokkvoll at møtet kunne legges til Røros. ”Kom til Røros. Kom til Røros før jul!” Inge Kroken forteller at Arne Kokkvoll dro tilbake til Røros. Noen av de gjenværende ordførere hadde reagert med at de kunne da ikke begynne å blande Røros opp i deres samarbeid. Ordføreren på Tynset var visst ikke så begeistret han heller, men hadde foreslått at nå skulle de ta med seg Røros. Så sier Inge Kroken videre:

”Og så inviterte en Arne da. Til det møtet på Røros. Og for Holtålen. Og sia så vart det. Så vart det Fjellregionen. Det b`ynte med det altså”.

Samarbeidet i Fjellregionen har vokst og med tiden blitt både omfangsrikt, sterkt og stadig mer formalisert. I dag listes opp ca. 70 ulike samarbeidsordninger i regionen som helhet (vedlegg 1). Interkommunale prosjekter er ikke tatt med i denne oversikten. Ingen kommune deltar i mindre enn 30 samarbeidsordninger. Sammenligner vi dette med en KS undersøkelse fra 2006 (ECON rapport, 2006), ligger snittet for Fjellregionen på det dobbelte av landsgjennomsnittet. Dette er faktisk mer omfattende ser det ut til, enn regionens politikere og administrasjoner selv har vært klar over, noe som ble bekreftet av flere av våre informanter. Et eksempel som viser at Fjellregionen var tidlig ute med samarbeid er opprettelse av interkommunalt barnevern i 2003. Her var ikke lovverket tilpasset samarbeid over kommunegrenser. Kommunene måtte derfor få godkjent dette som en forsøksordning. Et annet eksempel er opprettelse av Pedagogisk Psykologisk tjeneste (PPT) i 1972.

Hvordan har dette samarbeidet utviklet seg slik det har gjort? Er hvert enkelt samarbeidstiltak et produkt av isolerte og pragmatiske avveininger i hovedsak knyttet til dette tiltaket, eller er det tale om en kumulativ læringsprosess, der samarbeidet blir stadig mer naturlig? En tredje mulighet er at de interkommunale tiltakene er et produkt av motespredning.

I denne oppgaven ser vi på det interkommunale samarbeidet som har vokst frem i løpet av en 30 års periode, fra 1980 og fra til 2010 i Fjellregionen. Vår problemstilling er som følger:

Hvordan oppsto ideene og tankene om å endre tjenestetilbudene i Fjellregionen til interkommunale løsninger? Har kommunene fått endret innflytelsen over disse tjenestene?

Historien forteller også at det var tidligere redaktør Hans Ludvig Grytbakk i lokalavisen Arbeidets Rett på Røros som innførte den geografiske benevnelsen ”Fjellregionen”, for å knytte Nord-Østerdal og Rørosregionen tettere sammen, og at denne ideen ble unnfanget sammen med ordførerne i Holtålen, Røros og Os; Håvard Moen, Arne Kokkvoll og Inge Kroken (Arbeidets Rett 06.01.1993).

Fjellregionen omfatter i dag de sju kommunene Rendalen, Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga, Os og Røros; seks kommuner i Hedmark og en i Sør-Trøndelag. Fram til begynnelsen av 2000 tallet deltok også Holtålen og Tydal (begge i Sør-Trøndelag) i regionsamarbeidet, men disse to kommunene har i dag kun samarbeidsavtaler gjennom noen av de interkommunale tiltakene.

Til tross for at regionen strekker seg over to fylkesgrenser, har den særlig i en tidlig fase, vært en foregangsregion for interkommunal utvikling på flere områder. Noen av informantene vi snakket med viser til at kommunene i denne regionen er innovative og tidlig ute med samarbeidstiltak. Kommunene ser at dette kan være nyttig i en del sammenhenger uten at de nødvendigvis får økonomisk støtte og oppmerksomhet rundt det. Men når ideen blir fanget og iverksatt lengre sør i Hedmark fylke blir det kalt utviklingsprosjekter og får gjerne økonomisk støtte og mye oppmerksomhet. Om det henviser en av våre informanter til tidligere rektor på Nord-Østerdal videregående skole som skal ha sagt:

”Ja, ja. Når det kjem ned på hedemarken, så har vi drevet og jobba med det i fem år. Så da fikk vi ikke betalt for at vi starta noe nytt. Men når det kjem ned på hedemarken, så blir det til et utviklingsprosjekt. Og så begynner de med det.”

Regionen selv ønsker å fremstå som en region med felles identitet og sterke bånd. Den har både historisk og kulturelt vært en region langt tilbake i tid. Fjellregionen har felles historie bygd på sterke tradisjoner i gruvedrift og landbruk. Den 350 år lange gruvehistorien for regionen, blir ofte gitt som forklaring til felles identitetsbygging. Spesielt gruvedrifta på Røros fra 1644 til 1977, med påfølgende stramme reguleringer som følge av cirkumferensen er viktig i denne sammenhengen. Cirkumferensen vil si at kobberverket hadde monopol på skog, vann, malm og mineraler innenfor en sirkel med radius fire gamle norske mil, (45,2 km) fra det første malmsfunnet på Røros. I tillegg måtte folk tilby arbeidskrafta si dersom kobberverket trengte det. Fordi alle kommunene i Fjellregionen lå så kort avstand til Røros, ble de berørt av bestemmelsen om cirkumferensen. Kongen hadde til og med stor interesse av at det var gruvedrift, for han skulle ha 10 % av malmen i skatt. I 1751 ble til og med riksgrensen mot Sverige flyttet østover, på andre siden sjøen Femunden, for at kobberverket skulle få tilgang på enda større natur- og skogsområder.

Fjellregionen har fortsatt å være en egen region med felles identitet også i nyere tid. Fjellregionen har for eksempel vært en egen idrettskrets i flere idretter. Vanligvis er det fylkesgrensene som utgjør dette skillet. Det er slik sett en region med lang tradisjon for samarbeid, til tross for lange avstander fra de ytterste grendene. Selv med to regionsentre, Røros og Tynset, regnes Fjellregionen for en felles ABS region; arbeids-, bo- og serviceregion (Lindkvist, 2004). Begge regionsentra har sykehus, videregående skoler, offentlige kontorer, handel og service og ulike kulturtilbud som omliggende kommuner drar nytte av. Fra regionen er det omtrent samme avstand til Trondheim i nord, som det er til Elverum og Hamar i sør.

1.2 Hva skiller Fjellregionen fra andre regioner i fylket?

Vel 20 mil lenger sør i fylket ligger Hamar hvor også fylkesadministrasjonen har sitt hovedsete. Hamar er den største byen i Hedmark fylke og med også flere statlige kontorer. Avstanden til Oslo herfra er kort. Det samme til Lillehammer (Oppland fylke) som er en lignende by er bare et steinkast lenger nord, begge nydelig plassert langs Mjøsa. Innen kultur og kollektiv trafikk har det startet flere samarbeidsprosjekt med utgangspunkt i disse to byene. Det største samarbeidsprosjektet var som kjent OL i Lillehammer i 1994. Men det er først de

senere årene at kommunene rundt Hamar og byen selv har satt i gang interkommunale samarbeidsprosjekter. Et eksempel på et slikt er HRU (Hamarregionen Utvikling). Denne virksomheten har som mål å bli den største interesseorganisasjonen for næringslivet i Hamarregionen og være regionens næringsråd. Det er kommunene Hamar, Stange og Løten som er deleiere av organisasjonen. Dette samarbeidet ble startet først i 2006 (hamarregionen.net). Elverum er den nest største byen i Hedmark. Den ligger ca 3 mil øst for Hamar og er ikke en del av dette samarbeidet. Det har vært større grad av konkurranse mellom disse to byene og som på mange måter toppet seg da Høgskolen i Hedmark bestemte seg for å beholde bare en av de to lærerutdanninger i fylket. Både Hamar og Elverum hadde lange og stolte tradisjoner rundt sine lærerhøgskoler og ingen var villig til å gi opp sin skole. Til tross for enorm mobilisering i begge leirer med lokalpolitikere i front ble det besluttet å flytte lærerutdanningen på Elverum til Hamar.

Helt i sørøst i fylket ligger kommunene i Glåmdalen med Kongsvinger som største by. Disse kommunene har utviklet noe samarbeid gjennom blant annet GIV (Glåmdalen interkommunale voksenopplæring). Men til tross for flere interkommunale prosjekter og samarbeider i disse områdene, er det ikke i samme omfang som i Nord-Østerdalen.

Kommunene i Fjellregionen skiller seg på mange måter ut i dette fylket med sine mangeårige og omfattende samarbeidsprosjekter. De var også tidlig ute med flere interkommunale samarbeidsordninger også i landsammenheng, selv om flere regioner i dag kan skilte med flere forpliktende samarbeidsordninger enn Fjellregionen (NIVI, 2010). Bruk av uformelle og politiske nettverk blir også trukket fram i mange sammenhenger. Fra Hedmark fylke har det så å si i alle regjeringer sittet minst en statsråd. Flere også fra Fjellregionen. Alle disse og ikke minst statssekretærene fra regionen blir sett på som viktige samarbeidspartnere.

1.3 Hvorfor er interkommunalt samarbeid interessant?

Samarbeidet på tvers av kommunegrenser har bare økt i omfang og utgjør i dag en ikke ubetydelig del av kommunenes tjenester. Her har vi tidligere vist til ECON sin rapport fra 2006. NIVI har gjort en landsomfattende undersøkelse og en undersøkelse fra Nordland fylke som bekrefter dette (2007; 2010). De fleste slike studier av interkommunalt samarbeid går

enten på *omfanget* av interkommunalt samarbeid, eller virkeområde og organisering, slik Dag Ingvar Jacobsen med flere har gjort etter kommuneloven § 27 (2010). Flere forskere har også sett på interkommunale selskapers betydning for lokaldemokratiet i Norge (Sørensen, 2007). KS har også satt fokus på interkommunalt samarbeid. I tillegg til å vise til et eget menypunkt på hjemmesiden ks.no, har KS initiert mye fagstoff på temaet.

Vi har ikke funnet så mange rapporter som belyser *hvordan* det interkommunale bildet er blitt til. Hvordan oppstår ideene om interkommunalt samarbeid? Vi har vist til at Fjellregionen på mange måter er en særegen region, med sterke historiske røtter. Det er derfor interessant å finne ut hvordan det interkommunale landskapet er blitt til i denne regionen.

1.4 Hvordan kan dette forklares ut fra teori?

Vi tar utgangspunkt i tre vanlige statsvitenskaplige tilnærminger/hypoteser til å forklare funnene.

- Den første hypotesen kan vi kalle ”problem søker løsning”. Det er en økonomisk tilnærming.
- Den andre er læringsforklaringen. Her er stikkordene erfaringer, snøballeffekt og tillit.
- Den tredje kaller vi ”løsning søker problem”. Dette er en myte/mote tilnærming som vil si at oppskrifter søker nye steder de kan testes ut.

Vi forventer å kunne trekke på innsikter fra alle tre, men anlegger et historisk perspektiv. Vi har en forestilling om at hovedforklaringen i de fleste interkommunale samarbeidstiltakene i Fjellregionen, kan begrunnes ut fra et historisk perspektiv som igjen er selvforsterkende. Dvs. læringsperspektivet er hovedperspektivet.

Styringsutfordringer

Det fremheves at Fjellregionen har vært en foregangregion. Men så sier mange: Ja, det har den vært, men det er den ikke lengre i dag. Tvert i mot sier en av informantene våre at flere

regioner nå synes å ha gått forbi Fjellregionen. Særlig gjelder dette i forhold til helhetlig demokratisk tenkning. Politikerne som tidligere hadde vært oppglødde, stiller seg mer kritisk til interkommunale tiltak. En av begrunnelsene er mangel på styring. En informant sier det slik:

”Vi har ligget langt fremme på mange områder, men jeg trur ikke en skal en skal hevde seg og være helt i tet nå lengre. Jeg tror nok det at vi kanskje er forbi kjørt av en del regioner. Og det er nok særlig det som går på helhetlig politisk tenkning av samarbeid. Der har vi ikke det formatet på viljen. På politikere. Og i hvert fall ikke på felleskap mellom politikere.”

Ut fra regionrådets oversikt er det ikke blitt så mange nye interkommunale ordninger siden 2005. Også holdningen til samarbeid har vært mer defensiv i denne perioden. En sier det slik:

”Nå har det blitt litt ”in” å si at nå må vi være kritisk til samarbeidstiltak for det er så dyrt og det er så dårlig styring med det. Nå er det egentlig litt defensiv holdning nå, til det som går på samarbeid. Og reviderer og går gjennom samarbeidstiltakene.”

Vår nysgjerrighet rundt temaet styring ble forsterket da en av våre informanter kommenterte hvor vanskelig det er å styre budsjettene for vertskommuneoppgavene. Vedkommende var bekymret for politikerne mulighet å ha direkte innflytelse over disse tjenestene. I budsjettbehandlingen i kommunestyret hadde økning av rammene til de interkommunale tiltakene kommet opp som en ekstra sak. Informanten sier:

”Altså vi kan jo be om en oversikt, ikke sant. Det kan vi sikkert gjøre. Men vi har ikke noe innsyn og på en måte noe styring med disse interkommunale løsningene”. (...) Det som er den største utfordringen i disse interkommunale samarbeidsløsningene, som politiker. Det er jo på en måte å få litt oversikt over ressursbruken, ikke minst altså. For det er jo penger mye handler om hos oss da.”

Å reise spørsmålet om styring og innflytelse er ikke nytt. Nettopp styring med de interkommunale tiltakene var motivet for å oppnevne et utvalg, Kroken-utvalget, for å gå gjennom ordningene kommunene hadde felles på det tidspunktet. Dette var i 1995. De interkommunale

tiltakene ble samkjørt slik at politikerne skulle få bedre muligheter til å styre. Senere er det blitt en annen lovgivning. IKS loven er kommet og flere tiltak organiseres etter aksjeloven eller EØS regulativet, med blant annet konkurranselovgivning. Datidens vertskommune-modell, som etter dagens lovverk egentlig er kjøp og salg av tjenester kommer også under lupen. Mange tjenester som kommunene kjøper av hverandre burde antakeligvis først vært lagt ut på anbud.

Utfordringer med styring reises ikke bare i Fjellregionen. KS belyser temaet i flere sammenhenger på sine nettsider og i tidsskrift. Flere og flere kommuner utarbeider eierskapsmeldinger som styringsverktøy, og KS har gitt tips hvordan slike og eierskapsstrategier kan utformes (2008). Telemarksforskning laget også en brosjyre på hvordan lykkes med interkommunalt samarbeid som en form for lure grep og gode råd [s.a] Samkommunemodell er en annen løsning som er utprøvd i Nord-Trøndelag (Vinsand, 2010). Kommunesammenslåing er den mest ytterliggående løsningen. Akkurat på det temaet kan kommunene i Fjellregionen vise til en litt blandet historie. Tre av kommunene i regionen er dannet som følge av den store strukturreformen på 1960 tallet; Rendalen, Tynset, Røros. Tolga og Os ble også slått sammen i den perioden, men delt etter 10 år. Kanskje med den erfaringen friskt i minnet, var Nord-Østerdals kommunene aktive deltakere i Aksjon mot Tvangssammenslåing av Kommuner (ATK) først på 1990 tallet. Temaet kommunesammenslåing skaper slik sett både spøk og alvor. 1. april 2011 boltret lokalavisen Arbeidets Rett seg i nyheten om en nærstående kommunesammenslåing av Alvdal, Tynset og Tolga. Det er jo ofte slik at en spøker med det som en frykter mest, nettopp for å ufarliggjøre en fiende. Flere av våre informanter mener at spøken burde bli en realitet for å møte særlig styringsutfordringene knyttet til interkommunale samarbeidet og dersom dette skal videreutvikles:

“Det bør være en sammenslåing rundt Røros og så Tynset.”

I denne oppgaven belyser vi ikke temaet samkommune spesielt. Vi forfølger heller ikke temaet kommunesammenslåing, ut over det at flere av informantene våre har brakt temaet inn i som en ytterligere utvikling eller skal vi heller si formalisering av interkommunalt samarbeid.

Vi belyser det interkommunale samarbeidslandskapet, og ser på alle varianter vi finner i Fjellregionen. Både det som er definert som interkommunale selskaper (IKS), men også fagnettverk, vertskommuneordninger, kjøp og salg av tjenester og aksjeselskaper (AS).

Vi ønsker at oppgaven skal kunne bli lest av folk med forskjellig bakgrunn. I den forbindelse har det vært et bevisst valg av oss å forsøke å bruke forståelige ord og begreper.

Oppgaven er bygd opp videre slik:

I Kapittel 2 gjør vi rede for hva som menes med interkommunalt samarbeid. Vi beskriver også tre teoretiske tilnærmingsmåter som vi skal belyse funnene våre i. Deretter belyser metode vi har brukt til innsamling av data.

Kapittel 3: Dette kapitlet beskriver vi funnene som har fremkommet gjennom våre undersøkelser.

I kapittel 4 drøfter og analyserer vi funne våre opp mot tre utvalgte hypoteser.

I kapittel: I dette kapitlet forsøker vi å samle trådene ved å oppsummere funnene og analysen. Videre forsøker vi å besvare vi problemstillingen vår ut i fra funnene. Her diskuterer vi hvorvidt kommunene har fått endret innflytelse på de interkommunale tjenestene.

2 Teori og metode

I dette kapittelet gjør vi først rede for begrepet interkommunalt samarbeid; hvordan dette fortolkes av andre og hva vi legger i definisjonen av begrepet. Så ser vi på utviklingen av det interkommunale samarbeidet i Fjellregionen. Vi utvikler to indikatorer for grad av samarbeid; antall samarbeid og grad av formalisering. Deretter presenterer vi tre teoretiske tilnærmingmåter som vi skal belyse funnene våre i. Til slutt i kapittelet beskriver vi hvordan vi har skaffet oss informasjon om funnene i lys av metodologiske prinsipper og begreper.

2.1 Interkommunalt samarbeid – innledning og begrepsavklaring

Interkommunalt samarbeid er et samarbeid som skjer mellom minst to kommuner og eller fylkeskommuner, mer eller mindre formalisert.

Våre søk i faglitteraturen gir oss ingen entydig definisjon av selve begrepet interkommunalt samarbeid. Begrepet brukes i mange rapporter, men ofte henviser interkommunalt samarbeid til en eller flere spesifikke former for samarbeid, slik som i Rune Sørensens rapport (2007) og Dag Ingvar Jacobsens rapport (2010). Kommuneleven kapittel 5, §§ 27 og 28 handler om interkommunalt samarbeid. Her beskrives hvordan kommuner og fylkeskommuner kan organisere interkommunale ordninger på, når det for eksempel er behov for å overføre myndighet til en annen kommune. Dette vil være en ”smal” definisjon av interkommunalt samarbeid, fordi dette omfatter de to formelle typene; samarbeid med eget styre og vertskommunemodell. Interkommunale selskaper er en annen form for formell organisering. Jacobsens (2010) definisjon av interkommunalt samarbeid er denne:

- En organisasjonsform med et sett relativt autonome og likestilte aktører
- Et sett ressurser (tid, kompetanse, personale, kapital)
- For å løse en eller flere oppgaver

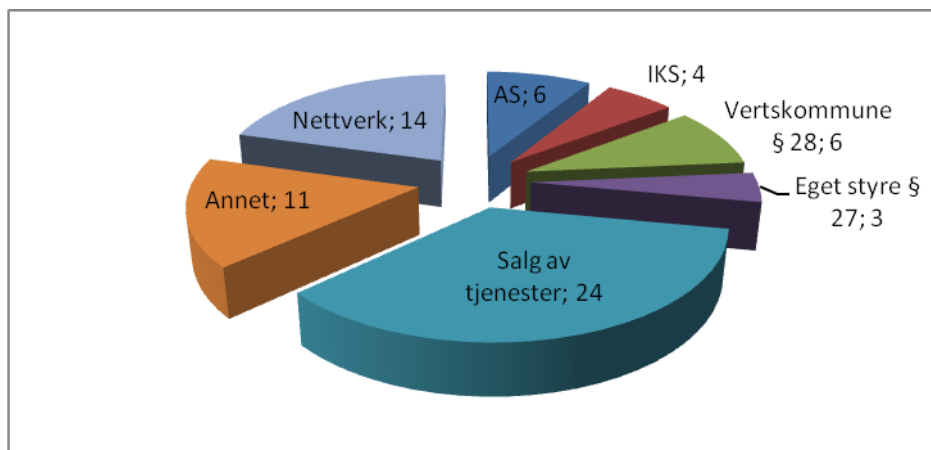
Her sies det ikke noe om at samarbeidet nødvendigvis må være kommunalt, selv om rapporten slår fast at aktørene i hovedsak er kommuner. (2010, s 23) I to NIVI rapporter (2007; 2010) er det foretatt kartlegginger av interkommunalt samarbeid. Der defineres interkommunalt samarbeid slik; interkommunalt samarbeid uten organisatorisk overbygning og

interkommunalt samarbeid med overbygning. Den første formen omfatter nettverk, kjøp/salg, prosjekter osv, og den andre formen omfatter §§ 27 og 28 i kommuneloven, samt IKS og AS (2010).

Hvis vi slår opp i riksmålsordboka, og ser på begrepet finner vi at *inter* kommer av latin og betyr mellom eller blant. Dvs. noe som skjer mellom. *Kommunal* kommer av det latinske ordet *communis*, som betyr felles. En vanlig definisjon av en kommune, er et geografisk avgrenset område som utgjør en egen politisk og administrativ enhet, underlagt staten. Begrepet omfatter både kommune og fylkeskommune. I riksmålsordboka beskrives også interkommunal som felleskommunal.

Når hensikten er å kartlegge omfanget av for eksempel interkommunalt samarbeid er det ikke uten betydning hvilken definisjon man tar utgangspunkt i. Her kan jo enhver forsker gå seg vill i tall. Jacobsens rapport (2010) konstaterte at det var vanskelig å tallfeste omfanget. NIVI har foretatt kartlegginger på landsbasis og i Nordland fylke. ECON rapporten (2006) kom fram til at det er 5 - 6000 interkommunale tiltak i Norge. Deres regnemåte var å ta 14 tiltak i snitt pr kommune og gange tallet med antall kommuner, som er 430. En kan anta at det her er ”dobbel bokføring” siden ikke de har tatt høyde for at flere kommuner deltar i samme tiltak. Regionrådet for Fjellregionen har bokført 70 ordninger for de sju kommunene på sin liste, og 30 tiltak i snitt pr kommune (vedlegg 1). I NIVIs rapport for Nordland er prosjekter tatt med i regnestykket. Det har ikke regionrådet for Fjellregionen gjort i sin oversikt. Kanskje en kan bruke ECON sin regnemåte og si at det er sju ganger 30, og få et samlet tall på 270 tiltak for Fjellregionen? Av formelle tiltak etter IKS loven og kommuneloven §§ 27 og 28 finner vi imidlertid bare 14 -15 tiltak I Fjellregionen. Dvs. gjennomsnitt to pr. kommune. Avhengig av hvordan man definerer og hvordan man regner, vil tallet ut fra dette resonnementet for Fjellregionen variere mellom 14 og 270. Det synes ikke veldig klart.

Poenget for oss er verken å leke med regnemåter eller å snevre inn begrepet. Sørensen (2007) og Jacobsen (2010) så på styringsutfordringene ved interkommunalt samarbeid, og da med fokus på regionrådene. I vår studie ønsker vi å finne av hvordan interkommunalt samarbeid er blitt til. Hvordan ”fødes” ideene? I den forbindelse er alle former for samarbeid interessante. Vi er også opptatt av frekvens og intensitet. Vi måler intensitet ved å se på grad av formalisering. Det kan fremstilles i følgende hierarki:



Figur 2. Former for samarbeid i Fjellregionen i 2010.

2.2 Hvordan er det interkommunale bildet i Fjellregionen?

I regionrådets oversikt fra 2010 (vedlegg 1) listes det her opp 70 ulike ordninger kommunene samarbeider om. Av denne oversikten er de to regionsentra, Rørø og Tynset involvert i henholdsvis 32 og 43 av ordningene. Status for de andre kommunene er: Os 41, Tolga 39, Alvdal 37, og kommunene i ytterkant av regionen, Rendalen og Folldal er faktisk også med i henholdsvis 33 og 36 samarbeidstiltak. Regionrådet kaller dette status interkommunale samarbeidsordninger. Dette er i hovedsak en oversikt for å vise et omfang. Ut fra rapporten til Kroken-utvalget og enkelte informanter, vet vi at det er flere nettverk som ikke er med i denne oversikten. Prosjekter i regi av regionrådet er heller ikke med. Regionrådet har gruppert ordningene i kategorier, avhengig av om samarbeidet er formalisert etter lovparagrafer, egne avtaler eller ikke formalisert i det hele tatt. Vi finner sju former for samarbeid:

- Aksjeselskaper (AS)
- Interkommunale selskaper (IKS)
- Myndighetsoverføring til vertskommune etter kommuneloven § 28 b
- Samarbeid med eget styre, etter kommuneloven § 27
- Salg av tjenester
- Annet avtalebasert samarbeid
- Nettverk

De sju organisasjonsformene kan vi innbyrdes ordne i et system ut fra forklaringer som ligger i generell systemteori, og som tar utgangspunkt i Bouldings hierarki (Hatch, 2008). Her vil formene for samarbeid kunne settes i et hierarki som er organisert i nivåer av økende kompleksitet og omfang. Dette gjelder for eksempel oppgaver og beslutningsmyndighet. System på høyere nivå, for eksempel et aksjeselskap har unike kjennetegn som ikke kan brukes på et lavere nivå, slik som et nettverk, men omvendt vil uformelle nettverk kunne være en del av organisasjonsutviklingen oppover i systemet.

2.3 Kort beskrivelse av disse sju samarbeidsformene

2.3.1 Aksjeselskaper (AS)

Aksjeselskap er regulert i aksjeloven av 13. juni 1977 nr. 44. Deltakerne (aksjeeierne) er ikke ansvarlig for selskapets forpliktelser annet enn for innskutt kapital. Generalforsamlingen er øverste organ, og er eiernes organ i selskapet. Det er generalforsamlingen som velger styret. I AS der kommunen er med, representeres kommunen ved en fullmektig i generalforsamlingen. Svært ofte er dette ordfører. Det enkelte kommunestyret kan bestemme hvordan kommunen skal stemme i representantskapet. De kan også få vedtaksfestet at saker av prinsipiell art skal behandles av generalforsamlingen. Styret har overordnet ansvar for forvaltningen av selskapet og ansetter daglig leder. Styret er daglig leders overordnede. Daglig leder styrer selskapet etter planer, retningslinjer og prinsipper som styret vedtar.

2.3.2 Samarbeid etter lov om interkommunale selskaper (IKS)

Lov av 29. januar 1999 nr. 6 regulerer rettsområdet for interkommunale selskaper (IKS). IKS-loven er tilpasset virksomheter med et visst forretningsmessig preg. Private kan ikke delta i IKS. Ved denne typen samarbeid oppretter de deltakende kommunene et felles selskap der den enkelte deltaker hefter ubegrenset for en andel av selskapets forpliktelser.

Interkommunale selskap er egne rettssubjekt og rettslig sett et eget privat selskap.

Representantskapet er selskapets øverste organ. Deltakerkommunene utøver sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet, der alle deltakerkommunene skal være representert

med minst en representant. Kommunen kan når som helst skifte ut sin(e) deltaker(e). Styret er underordnet representantskapet, og daglig leder er underordnet styret. Ingen av deltakerkommunene kan utøve eiermyndighet direkte overfor selskapets styre eller administrasjon. Selskapet inngår avtaler og er part i avtaler, men låneopptak må godkjennes av deltakende kommunestyre før de kan gjennomføres. Dette kan gjøres ved å fastsette en ramme for lånet.

2.3.3 Myndighetsoverføring (vertskommunemodell)

Kommunelovens § 28 gir mulighet for samarbeid der en kommune overlater bestemte oppgaver og myndighet til en annen kommune (vertskommunen) innenfor kommunens kjerneoppgaver. Kommuneloven beskriver tre slike varianter. Tiltak i Fjellregionen i dag kommer inn under myndighetsoverføring etter Kommunelovens § 28 b. Det vil si administrativt vertskommunesamarbeid for oppgaver av ikke-prinsipiell karakter. De to andre variantene er overføring av myndighet til vertskommune (§ 28 a) og vertskommune med interkommunal folkevalgt nemnd (§ 28c).

2.3.4 Samarbeid med eget styre

Kommunelovens § 27 har regler om samarbeidsavtaler mellom kommuner når samarbeidet er organisert med et eget styre. To eller flere kommuner eller fylkeskommuner kan bli enige om å opprette styre for å løse felles oppgaver. Myndighet for å treffe avgjørelser, drift og organisering delegeres til styret. Styrets rolle og forhold til samarbeidskommunene må utformes i vedtektene.

2.3.5 Salg av tjenester

Salg av tjenester innebærer at kommunen kjøper eller selger tjenester fra eller til andre kommuner eller private. Kommunens Sentralforbund bruker også samarbeid uten overbygning om denne formen (2005). Det er kommunen/selgeren som har ansvaret for drift, organisering og ansatte. Ansvaret for virksomheten ligger hos den som selger. Kjøperkommunen har mindre mulighet for å påvirke driften av tiltaket, med mindre dette er

avtalt annerledes i samarbeidsavtalen. Her gjelder kjøp fra andre kommuner og kjøp fra private (OPS). EØS avtalen regulerer hva som kan gjøres av kjøp av tjenester. Men i Norge reguleres dette også av særlige innkjøpsregler som er mer begrenset enn EØS avtalen eller EU regler. Mange samarbeidstiltak som tidligere lå inn under § 27 i kommuneloven (før den ble endret), organiseres i dag som kjøp/salg av tjenester.

2.3.6 Annet avtalebasert samarbeid

I regionrådets oversikt er det listet opp elleve former for interkommunale samarbeid som er satt i en gruppe “andre ordninger”. Dette er blant annet råd og utvalg med egne samarbeidsavtaler for hvert tiltak, og der forholdet mellom partene reguleres i hver enkelt avtale. Her kommer også stiftelser inn. Nordøsterdalsmuseet var organisert som stiftelse fram til det ble et AS (Hedmark fylkesmuseum).

2.3.7 Nettverk

Nettverk er løsere forbindelser som ikke er hjemlet i noe lovverk. Nettverkene er gjerne basert på fag og har ikke noen overført beslutningsmyndighet. Nettverkene i hovedsak opprettet av og ønsket av fagfolkene selv. Hovedhensikten er gjerne erfarings- og informasjonsutveksling. Flere formaliserte samarbeid starter ofte i form av fagnettverk.

2.4 De teoretiske hypotesene og perspektivene

Hovedtrekkene i undersøkelsen vår viser at kommunene i Fjellregionen har økt omfanget av samarbeid i perioden 1985 - 2010. De fleste interkommunale samarbeidsformene har gått fra å være løsere nettverk til mer formaliserte avtaler. Det har gått fra få til flere kommuner om samarbeidsordningene. Og fra samarbeid om ikke lovpålagte oppgaver som gartner og musiker, til mer i retning av lovpålagte oppgaver som renovasjon og barnevern. En av informanter sier det slik;

*”Og så har det forandra litt sånn styringsform, på en måte. Det har det jo gjort. Men..
Og en del av dem har jo på en måte blitt til ja..gjennom nettverk, kanskje..”*

I denne rapporten skal vi ikke ha noen mening om, eller evaluere de forskjellige samarbeidsformene. Innledningsvis presenterte vi en bred definisjon av interkommunalt samarbeid. For å analysere og konkludere funnene våre, har vi tatt utgangspunkt i en statsvitenskapelig tilnærming gjennom tre hypoteser. Den første hypotesen beskriver ”problem søker løsning”. Dette er et mer økonomisk perspektiv å analysere funnene gjennom. Utgangspunktet her er at kommune har søker inn i samarbeidsprosjekter for å løse faglig eller økonomisk hensyn. Her handler det om forholdet mellom kost og nytte. I den andre hypotesen belyser vi funnene våre opp i mot læringsforklaringen, som vi finner gjennom begrepet stiavhengighet (path dependence). Denne hypotesen ser vi at hendelser som skjer tidlig i en prosess som regel har større betydning enn det som skjer senere. Gode eller dårlige erfaringer tidlig i prosessen vil være avgjørende for senere valg. Et annet moment i denne hypotesen er at en bruker allerede etablerte nettverk for å bygge nye organisasjoner. Den tredje hypotesen har vi valgt å kalle for ”løsning søker problem”. Her er utgangspunktet at organiseringer som fungerer et sted, også gjør det andre steder. En iboende tro på kopiering. Her er myten/moten om gode løsninger satt i system. Utgangspunktet for et slikt tankesett er at alle organisasjoner er like. Ideene om gode organisasjonsløsninger er til salgs.

2.5 Problem søker løsning

”Men det var jo en hel haug med retningslinjer, og krav som etter hvert ble stilt, naturligvis. Og vi så jo fort at det her vart for kostbart for den enkelte kommune. Det var den ene biten. Og den andre biten var hvor vi skal få tak på folk hen, som skal drive med det der”.

Utgangspunktet for denne hypotesen er organisasjonsbygging. Her har det oppstått et problem og det settes i gang tiltak for å løse det spesifikke problemet. Utgangspunktet for problemene kan være av faglig eller økonomiske karakter. Idealene kommer fra klassisk organisasjonsteori hvor organisasjonen blir tilpasset behovene. Løsningen ligger ikke i en bestemt type struktur, men at problemet løses i et samarbeid med andre kommuner i regionen. Rørvik (2007) beskriver at i rasjonalistisk-instrumentell tilnærningsmåte sees organisasjoner som redskaper, der en fullt ut kan opprette, designe, reorganiserer og legge ned organisasjoner alt etter hvilket problem en skal løse.

Et praktisk eksempel på hvordan et problem oppstår, kan være ved at en innfører to-modell system i kommunene. I fra å ha hatt flere nivåer med egen ledelse, blir nå mellomlederne borte. I skolesektoren betydde det at skolesjefen forsvinner og de som står igjen er rektorene. I små kommuner vil et problem nå kunne bli å ha tilstrekkelig fagkompetanse. Det overordnede målet blir å kunne rekruttere til et bredere fagmiljø. For å kunne klare det, søker kommunene samarbeid med andre kommuner.

Et annet problem kan være knyttet til økonomi. Troen på stordriftsfordeler gjør at en oppsøker andre kommuner for å finne felles løsning. Dette kan være om en kommune trenger å investere i nye kostbare IT-systemer. Ideen er at om dette blir gjort i samarbeid med andre kommuner, vil det være flere som kan dele på kostnadene.

Et tredje problem kan være knyttet til styring. Her kan det være tiltak som allerede er interkommunale, men som er av uformell karakter eller at en ønsker å overføre mer myndighet til tiltaket for å kunne gjøre det mer operativt.

Ut fra denne hypotesen forventer vi å finne interkommunale tiltak som er begrunnet i enten faglig, økonomisk eller styringsmessige utfordringer. Videre at disse tiltakene er unike i seg selv på den måten at de er spesielt tilpasset behovet. En form for skreddersøm.

2.6 Path dependence (stiavhengighet)

”Nei, så jeg trur rett og slett at det er noen lengre sånne historiske ting, som kan være viktig å ha med seg. Og at det er et veldig nært sånt samarbeid, og har vært det, mye sånn samkvem på frivillige organisasjoner”

Flere av våre informanter gjorde som denne, nemlig å vise til en historikk i denne regionen hvor det har vært naturlig å samarbeide.

Paul Pierson bringer inn begrepet path dependence i artikkelen om *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics* (2000). På norsk betyr path dependence noe slikt som stiavhengighet. En påstand eller en bred definisjon av begrepet *stiavhengighet* er at det som skjer på et tidlig tidspunkt vil påvirke utfallet ved senere hendelser. Dette innebærer at relativt

små hendelser på et tidlig tidspunkt, kan få store konsekvenser senere og gjør til og med at det kan være vanskelig å snu eller ”bytte sti”. Eller som Sewell sier i samme artikkel ”*History matters*”. Antagelser om fremtidig stiafhengighet fører til at individer tilpasser seg. Vi gjør det vi har gjort tidligere. Motkrefter som søker å hindre omstillinger er sterke i de fleste samfunn (Lindkvist, 2004).

En annen og smalere definisjon av begrepet ”stiafhengighet” er gjort av Margareth Levi i Piersons artikkel. Hun bruker metaforen om et tre i stedet for en sti. Hun sier at fra samme stamme kommer mange forskjellige greiner, og som deler seg til mindre greiner. Det er mulig å klatre rundt eller til en annen grein. Selv om det skulle vise seg at den valgte greinen er en brukken grein, følger gjerne klatreren den planlagte veien likevel (Levi, 1997).

For å forklare hvorfor vi er tilbøyelige til å fortsette på samme sti bruker Pierson begrepet *Increasing Returns*. Dette kan forstås som en økende avkastning. I en prosess med økende avkastning er det sannsynlig at vi velger å gå videre på sammen sti. Denne sannsynligheten øker for hvert skritt vi tar. Teorien om det er at det blir for kostbart å skifte til en alternativ sti. Det betyr at den relative fordelingen sammenlignet med å skulle ta andre valg øker over tid. Økonomene ser på dette som sosiale prosesser, og som vi også kan beskrive som selvforsterkende prosesser. Det betyr at dersom en har startet en prosess eller utredning med mål om å samarbeide, jo vanskeligere er det å reversere denne prosessen. Har man da i tillegg kommet så langt at en har overført kompetanse eller teknologi, vil det være vanskeligere å avbryte prosessen. Kostnadene vil kunne oppleves som for høye, selv om en underveis ser at denne ideen ikke er optimal.

Det brukes flere argumenter for økende avkastninger. Det ene er uforutsigbarheten. Den fører til at tidligere små hendelser, både kan ha stor betydning og være tilfeldige. Noe som igjen kan gi flere mulige utfall. På forhånd kan vi ikke se hvilke utfall det blir. Et annet moment er at jo lengre vi kommer inn i en prosess jo vanskeligere blir det å skifte fra et spor til et annet. Dersom vi har god erfaring fra lignende prosesser vil det være disse erfaringene som påvirker fremdriften også i denne prosessen. Et tredje moment eller argument er at vi kan ikke viske ut negative erfaringer. Vi kan ikke ignorere dem, eller late som de ikke har skjedd fordi de viser tilbake til tidligere valg. Ergo blir små hendelser husket. På lang sikt betyr dette at konsekvensene ved å velge en annen sti, gir lavere avkastning enn om vi fortsetter på samme sti.

I praksis betyr dette at de gode erfaringene som er skapt gjennom et å samarbeide videreføres til et nytt samarbeid. Dette betyr også at jo flere slike samarbeider en inngår, jo vanskeligere er det å reversere dem. Stiavhengigheten kan på denne måten etablere seg i organisasjonskulturen. Eller som en informant sa;

”Oss samarbeida jo så godt, vet du”

Ut fra denne hypotesen forventer vi å finne organisasjonsendringer basert på gode erfaringer fra tidligere samarbeider. Andre funn kan være basert på at noen har fått en ide om mulige samarbeidstiltak uten at kommunene har meldt behovet på forhand.

2.7 Løsning søker problem

”De leide inn KPMG en stund som skulle dra det her. Altså, dem hadde jo en standard som de rulla ut. Deres måte å tjene penger på er at det gjøres likt i alle kommuner”.

Dette utsagnet kom fra en av våre informanter og det beskriver ganske effektivt hva som ligger i hypotesen ”løsning søker problem”.

Tankesettene rundt organisasjoner har eskalert betraktelig fra begynnelse av 1980-årene. Noe også markedet for konsulenter, deriblant store konsultentselskaper, som har et globalt nedslagsfelt viser. Disse selskapene selger en forestilling om at virksomheter ikke er spesielle, men at organisasjoner uavhengig av om de er private eller offentlige er relativt like. Ulikheter blir opplevd likt. Det de selger er oppskrifter innen organisasjon, management og strategi. KPMG som vår informant henviser til er et slikt konsulentfirma. Satt på spissen innebærer dette tankesettet at et sosialkontor og en skobutikk har samme type behov og kan bruke samme redskapene for å løse sine praktiske utfordringer. Som det beskrives i Fivelstad og Bakka (1998) har det innenfor management området innebåret en utvikling av verktøy som kan brukes i alle sammenhenger og det opptrer medisinmenn som selger garantert hurtigvirkende patentmedisin.

Kommunene selv ønsker å fremstå som nyskapende og moderne. De er åpne for ideer om andre måter å organisere seg på og vil gjerne fremstå som innovative. Når premissleverandørene i kommunene har vært på kurs/seminarer og lært hvordan andre organiserer virksomhetene sine ønsker en gjerne å kopiere løsningene til egen organisasjon. Eller til løsninger sammen med andre kommuner. Flere foretnings inspirerte ideer som har blitt spredt til offentlig sektor er motebølger fra New Public Management. Dette kan være ideen om en mer profesjonell ledelse, økt konkurranse/privatisering, kontraktstyring og brukerfokusering. (Rørvik 2007; Baldersheim og Rose 2005)

I kommunal sektor har det ofte vært et økonomisk utgangspunkt for ønsket om endring. Det har vært behovet for enten direkte å kutte i kostnader eller forebygge kostnadsøkning som har vært motiv for å slippe konsulentbransjen inn med sine oppskrifter. I tillegg er det nærliggende å tro at elementer av samfunnsmessige trender, ikke bare innen kommunal forvaltning men globale trender som har vært førende i valg av løsninger.

Eller som Rørvik sier:

”Modernisering er en visjon om fremskrittet – dette innebærer kontinuerlig forandring og fornyelser for å oppnå stadig høyere nivåer av sivilisasjon og velferd, ved hjelp av rasjonalitet, vitenskap, politisk demokrati, og suveren ukrenkelige individer”. (2005, s 73)

Ut fra denne hypotesen forventer vi å finne samarbeidstiltak med utgangspunkt i en kopiering av hva andre gjør. Og fra ideer som er ”in” i tiden og at en ønsker at organisasjonen skal fremstå som innovativ.

2.8 Metode

2.8.1 Innledning og problemstilling

I denne delen av kapittelet skal vi gjøre rede for og forklare hva det er vi undersøker og hvordan vi gjøre det. Dette innebærer å forklare metodene vi har brukt for å finne svar på problemstillingen vår. Vi vil også si litt om kravene til metode både fra naturvitenskapelige og samfunnsvitenskapelige idealer.

I problemstillingen vår er vi opptatt av hvilke prosesser som har vært i forkant av de interkommunale tiltakene. Hvem kom på ideene til endringer, og hvordan var veien frem til beslutningene? Vårt geografiske nedslagsfelt er Fjellregionen. Som det fremkommer innledningsvis består denne regionen av flere kommuner i Nord-Østerdal i Hedmark fylke og nå Røros (tidligere også Holtålen og Tydal) i Sør-Trøndelag fylke. Kommunene i denne regionen har som beskrevet en historie med mye samarbeid seg i mellom om flere kommunale tjenesteområder. Vår undersøkelse strekker seg tilbake til starten av 1980 årene. Men for å kunne forstå hvorfor interkommunale samarbeidstiltak har falt seg naturlig i denne regionen har vi i kapittel 1 og 4, også tatt noen historiske tilbakeblikk som går lengre tilbake i tid enn vår undersøkelse.

Vår relasjon til denne regionen er tett i den forstand at den en av oss bor i en av kommunene og jobber i en annen i regionen. Den andre av oss kjenner regionen noe gjennom sitt yrke. I tillegg kjenner vi flere av informantene enten personlig eller profesjonelt. Dette har selvfølgelig bydd på utfordringer, som vi kommer tilbake til senere.

2.8.2 Valg av metode og informanter

Når det kommer til valg av metode, baserer teorien seg i hovedsak på to typer hovedgrupper innen metode. Det er kvantitativ metode og kvalitativ metode. Grovt sett er forskjellen på disse metodene at ved kvantitativ tilnærming arbeider en med harde data og kvalitativ tilnærming myke data (Johannesen og Tufte, 2002). De nomoteiske vitenskapsideal, som han

forklarer går ut på å finne og formulere naturlover, sånn at man skal kunne finne og forklare hva som skjer. Nomos betyr lov (Kruuse 1999) Hellevik (2000) forklarer at der en ser det som sin målsetting og nå frem til en mest mulig generell kunnskap kalles en nomoteiske vitenskap. De som har et slikt vitenskapsideal foretrekker forskningsmetoder som gir muligheten til å gjengi resultatene i tall. Disse metodene er kvantitative tilnærminger. Vi har valgt en kvalitativ tilnærming. Dette er en tilnærming som brukes når man ønsker å gå i dybden på et eller flere individ eller fenomen. En definisjon av kvalitativ metode er ”*Ved kvalitativ forskning forstås vi enhver form for forskning, som gir resultater, som ikke stammer fra statistiske prosedyrer eller andre former for kvantifisering*” (Strauss og Corbin, 1990). Det er også fullt mulig å bruke kvantitativ og kvalitativ tilnærming samtidig ved undersøkelser. Triangulering er begrepet som beskriver bruk av flere metoder. Hensikten vår i denne oppgaven er å finne ut hvorfor man i Fjellregionen har fått ideene og tankene om å organisere tjenestene som interkommunale tiltak og har dette endret innflytelsen til administrasjonen og politikere. Vi kan beskrive det vi skal undersøke som et fenomen og formen på undersøkelsen vår er en casestudie. Det er spesielt to ting som kjennetegner en casestudie. Det ene er at det vi skal undersøke er avgrenset. Vår avgrensning er gjort gjennom en geografisk og tidsmessig begrensning over et område. Det andre kjennetegnet er at casen blir inngående beskrevet. Eller for å si det mer presist; en caseundersøkelse er å samle mye informasjon om et avgrenset fenomen (Johannesen og Tufte, 2002).

Vi ønsket altså mest mulig informasjon om hvem, hvilke og hvordan ideene til den spesifikke endringen oppsto over en tidsperiode fra 1980 og frem til i dag. Hvem eller hvilke personer var det som var ide makerne, hvilke tiltak var det som ble interkommunale og hvordan gikk prosessene fra ide til tiltak. For å finne frem til informanter som kunne gi oss den informasjonen vi var ute etter plukket vi ut en person som hadde hatt noen sentrale roller i regionen i perioden. Ideen var å få en første oversikt over hvilke personer som hadde vært sentrale i politikk og administrasjon i vår utvalgte periode. Informanten vi fant frem til hadde blant annet sittet som sekretær for det omtalte Kroken-utvalget og hadde derfor god oversikt aktuelle personer. Han anbefalte et par sentrale personer vi kunne snakke med, deriblant Inge Kroken som hadde ledet utvalget med samme navn. Gjennom flere informanter fikk vi forslag på personer og slik gikk det til vi satt igjen med et utvalg på 8 informanter vi mente kunne fortelle oss historien og gi oss den informasjonen vi var ute etter.

Vi kan kalle fremgangsmåten vår for å finne informanter snøballmetode. Informantene våre hadde ikke bare hatt sentrale roller innen enten politikk eller administrasjon, flere av dem hadde erfaring fra flere roller i flere kommuner. Eksempelvis kunne de arbeide de en kommune, bo og ha politiske verv i en annen kommune. Flertallet av informantene har også arbeidet i flere av kommunene i regionen, slik at de har bred kunnskap og et regionalt blikk. Ingen av informantene våre arbeidet eller hadde politisk verv i Røros eller noen av de andre kommunene i Sør-Trøndelag i perioden vi foretok våre intervjuer. Vi tror vi kunne fått mer informasjon om de enkelte hendelsene ved å utvide utvalget, men ikke nødvendigvis ny kunnskap.

For å sikre at vi fikk mest mulig informasjon bestemte vi oss for å bruke et såkalt ustrukturt intervju som ramme for samtale med informantene. Informantene ble deretter bedt om å fortelle sin historie om den tiden vi ønsket undersøkelsen skulle gå over og tematikken for undersøkelsen. Deretter gikk intervjuet som en samtale, hvor informanten førte ordet og fortalte mens vi skjøt inn spørsmål der noe virket uklart eller vi mente at her måtte vi få mer inngående detaljer. Lengden på samtale var varierte fra 1,5-2 timer. Fordelen med denne måten å intervju på, er at den er fleksibel og informantene kunne fortelle historien på sin måte, med de understrekninger som informanten selv mente var viktig. En av risikoene ved en slik intervjuform er at relasjonen mellom intervjuer og informant kan virke inn på hva slags informasjon som fremkommer. For vår del var dette til tider utfordrende da den ene av oss som tidligere sagt kjenner regionen og flere av informantene enten personlig eller profesjonelt. Vi løste denne utfordringen med at den andre av oss hadde et særdeles ansvar for informasjonen kom frem og ikke forsvant i en sånn ”ja, du skjønner hva jeg mener”, eller at ble tatt for gitt at vi som intervjuere kjente historien såpass godt at det ikke var noe poeng i å fortelle alt. Analysearbeidet er krevende etter flere lengre samtaler av ustrukturelle intervjuer. Vi tok opp alle samtale på bånd for så å skrive de ordrett gjengitt på papir etterpå. Deretter kunne vi operasjonalisere og sortere opplysningene vi hadde fått. Mengden informasjon var formidabel, men det var ikke alt som var like relevant eller kunne brukes. Men det meste var relevante opplysninger og av en sånn karakter at vi bestemte oss for å bruke referatformen hyppig i oppgaven. Ikke bare fordi vi ønsker å dele informantene mest mulig med våre lesere, men også for å la informantene selv synliggjøre historien og kulturen i Fjellregionen.

Når det gjelder informantene kan disse spores med bakgrunn i at vi bruker mange sitater og referater i vår fremstilling. Dette er et bevist valg vi har tatt. Ingen av opplysningene vi

kommer med er av en slik karakter at de ikke kan skrives om her. Vi viser blant annet til situasjoner som har vært konfliktfulle, men dette er kjent informasjon og ble mye omtalt i media i sin tid. Våre informanter har selv brakt disse temaene på bane. De hadde også enten offentlige verv eller satt i offentlige stillinger i vår undersøkelsesperiode. Men det er bare en informant vi omtaler med navn underveis i oppgava og det er Inge Kroken. Han har også gitt navnet sitt til et utvalg vi viser til ved flere anledninger i undersøkelsen. Han gav ved en anledning uttrykk for et utsagn han ikke ville siteres på og det har vi tatt hensyn til. Ellers nevner vi enkelte andre personer ved navn, slik som tidligere ordførere, når disse har blitt omtalt av andre. Ingen av disse omtalene er kontroversielle.

2.8.3 Kritikk og krav til bruk av metode

Kruuse (1999) hevder at mange anser gjennomførelsen av kvalitativ forskning som en kunstart som det ikke er alle forunt å klare. Han forteller at det blir hevdet at på grunn av mangelfulle metode regler må den kvalitative forskeren være kreativ, ha sans for nyanser, være kvikk i hodet og intuitiv, slik at en klarer å bryte med logisk tankegang. Det blir videre sagt at når en sammenligner kvantitativ og kvalitativ forskning kan disse egenskapene være en fordel, men at ferdighetene har sine fordeler i forskjellige deler av prosessen. For kvantitativ forskning vil disse egenskapene være viktig i forberedelsesfasen, mens de ved kvalitative undersøkelser har betydning for datainnsamlingen og bearbeidelsen av disse. Men sett ut fra nomotetiske vitenskapsidealer vil det ikke være mulig å la disse personlige egenskaper som kreativitet, ha sans for nyanser, være kvikk i hodet og intuitiv ha betydning for datainnsamlingen og analysen. For gjør man det har en ikke, eller kan risikere å miste kontroll over denne delen av prosessen. Ut i fra slike konklusjoner kan en spørre seg om det virkelig er mulig å gjøre bruk av kvalitativ metode. Men til tross for at en ikke kan bruke alle kontrollpunktene på samme måte som i naturvitenskapen, er det blitt akseptert i de fleste miljøer å bruke kvalitative metoder for å skaffe seg kunnskap.

Som beskrevet har det nomotetiske tankesettet å tilnærme seg på en rekke krav som bør være oppfylt i forskning, men at disse kravene ikke alltid lar seg oppfylle ved forskning av kvalitativ tilnærming. Vi måler likevel vår undersøkelse gjennom disse kravene for å vise at den likevel har både gyldighet og relevans. Kravene er å kunne ha presisjon i

begrepsdefinisjoner og målinger, representativitet, objektivitet, validitet, reliabilitet, generaliserbarhet og kontroll. Vi ser nærmere på det enkelte krav nedenfor.

2.8.4 Begrepsdefinisjon og målinger

Ved bruk av kvalitativ tilnærming legges det vekt på å være presis både med hensyn til begreper, formulering av teoretiske hypoteser og i beskrivelse av hvordan en har fått samlet inn data. Presisjonen gjelder også for analysen og konklusjonen om funnene. Når undersøkelsesdesignet er en caseundersøkelse vil presiseringen av hva som er en del av casen og avgrensninger være vesentlig. Vi mener vi har fylt disse kravene i vår undersøkelse.

2.8.5 Representativitet

Representativitet handler om hvorvidt det utvalget vi bruker av informanter er representative for undersøkelsen, og gir mulighet for å generalisere. Dette er en kontrollform som er viktig i kvantitative undersøkelser, men er ved kvalitativ tilnærming ikke en kontrollform. Corbin og Strauss (1990) sier at en heller kan bruke representativitet om begrepene en bruker for bygge under de teoretiske forklaringene, ved å spesifisere variablene av påvirkninger som kan gi samme forklaring. På denne måten kan en få oversikt over hvilke faktorer som utløser et fenomen.

2.8.6 Validitet

Validitet brukes til å forklare om hvor godt eller relevant den innsamlede dataen representerer det som skal undersøkes. Vi beskrev innledningsvis at vi har fått mye relevant informasjon, men fordi vi har brukt ustrukturert intervju kan denne informasjonen bli påvirket av forhold mellom informant og intervjuer. Vi har i tillegg til intervjuer gjort en kildetriadangulering ved å gjøre en betydelig dokumentanalyse. Dokumentene har bestått av diverse offentlige rapporter, vedtak, lovverk, saksutredninger m.m. Ved kildetriadangulering sammenligner en likhet og samsvar i dataene som er innsamlet ved hjelp av flere retninger innen samme metode. I vår undersøkelse stemmer historien (tidslinjen) til våre informanter. Faktafeil om tidspunkter for hendelser ble avdekket og rettet opp ved hjelp av dokumentanalysene vi gjorde.

2.8.7 Reliabilitet

Reliabilitet er om dataene er pålitelige. Og om de eksempelvis kan testes ved å gjøre samme undersøkelse om igjen. For å kunne måle reliabilitet forutsetter at fenomenet som undersøkes er stabilt. En organisasjon er dynamisk og stadig i bevegelse, slik at det kan være vanskelig å oppnå samme resultat med å gjøre undersøkelsen om igjen (Kruuse 1999).

2.8.8 Objektivitet

Objektivitet er også et kontrollpunkt først og fremst i kvantitativ forskning og som er viktig for å kunne dokumentere at undersøkelsen er gjort på bakgrunn av gode relevante, gyldige og pålitelige datainnsamlinger. I tillegg skal det også fremkomme om det er ting ved oss som kan gjøre oss subjektive i vår behandling og analyse av datamateriale. Det foregår fortolkninger som kan påvirkes av utenforstående tilstander også i kvantitative undersøkelser. En måte å forsvare objektivitet på er at; forskeren skal være saklig, uhildet og upartisk og ikke subjektiv ved at man lar sine egne følelser og oppfatninger dominere (Knut Erik Tranøy, 1986). I vår undersøkelse har vi i stor grad latt våre informanter fortelle historien gjennom aktivt sitat og referatbruk. På denne måten har vi også unngått og kommet i en situasjon hvor vi har overtolket våre informanter. Vi er for øvrig ute etter å finne hovedtendenser og ikke objektive, nøytrale eller komparativer funn og på den måten unngår vi mye av problematikken rundt objektivitet.

2.8.9 Generalisering

I kvalitative undersøkelser dreier generalisering seg om hvorvidt det er mulig å generalisere til en bredere teori eller en analytisk generaliserbarhet. I motsetning til i en kvantitativ undersøkelse hvor det er avgjørende at resultatet skal kunne generaliseres. Funnene i vår undersøkelse er fullt mulig å analysere mot andre teorier, men konklusjonene i analysen vil da kunne endres.

2.8.10 Kontroll

Kontroll på våre data kan til en viss grad gjøres av utenforstående. Vi velger å si til en viss grad, fordi våre funn som er innhentet gjennom informantene våre. Der vi har utført dokumentanalyse kan disse enkelt kan etterprøves av andre. Det som er vanskeligst å etterprøve er opplysninger som er innhentet gjennom kvalitativ tilnærming som våre intervjuer. Det er mindre muligheter for kontroll av variabler som kan påvirke resultatene, enn i kvantitative undersøkelser (Kruuse 1999).

2.8.11 Oppsummering

Kvalitativ undersøkelse dreier seg om helhetsforståelse av et fenomen og det er ikke mulig å kontrollere alle faktorene som kan påvirke resultatene som med parametrene i et laboratorieeksperiment (ibid). Det er heller ikke et poeng. Men vi har med å bruke de samme begrepene forsøkt å vise at en casestudie som vårt, likevel kan bidra til å skaffe ny eller bekrefte kunnskap om et fenomen.

3 Beskrivelse av funnene

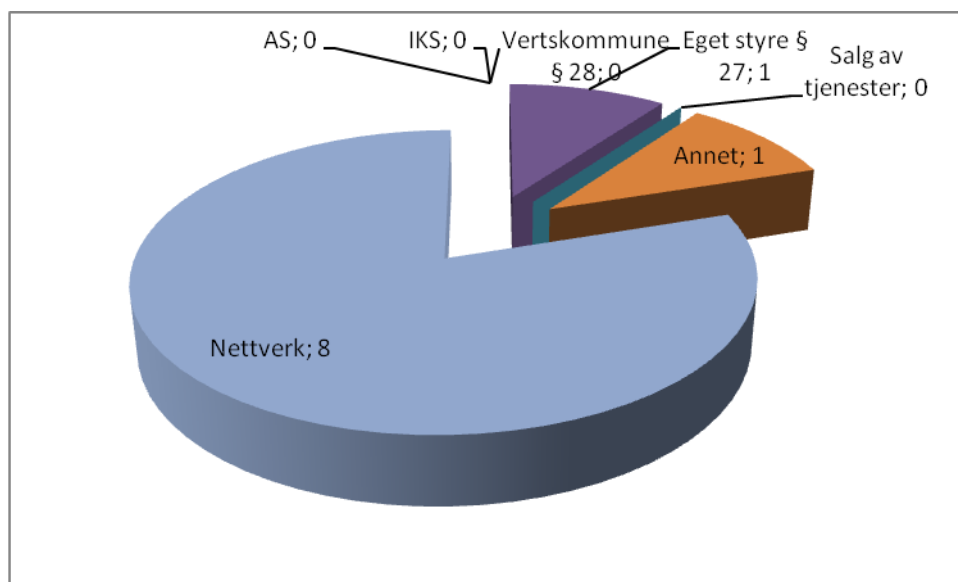
I dette kapitlet beskriver vi funnene i undersøkelsen vår. Vi presenterer også regionrådets oversikt over interkommunale tiltak. Vi har systematisert funnene i ti og ti års perioder etter når de ulike samarbeidstiltakene ble initiert eller etablert. Bolkene deles inn i 1980 årene, 1990 årene og 2000 – 2010. Vi ser både på hva som skjedde lokalt i Fjellregionen, og trekker fram noen nasjonale hendelser som påvirket dette bildet. Funnene er også systematisert i en tidslinje som finnes i vedlegg nr. 2 Historikken som blir presentert er hentet fra Krokens-utvalgets rapport, regionrådets oversikt og opplysninger fra informantene.

3.1 Hva er det Fjellregionen samarbeider om

| | |
|---|--|
| Aksjeselskap (AS): | 6 stk. i 2010: FIAS (Fjellregionen Interkommunale Avfalls Selskap), tre utføringsbedrifter på Tynset, Tolga og Røros (Meskano AS, TOS ASVO AS, Optimus AS), Tynset Næringshage AS og Museene i Nord-Østerdal AS |
| Interkommunalt selskap (IKS): | 4 stk. i 2010: IKT FARTT IKS, Midt-Hedmark brann og redning IKS, Revisjon Fjell IKS, Kontrollutvalg Fjell IKS. Begge lokalisert på Os. |
| Myndighetsoverføring til vertskommune, kommuneloven § 28 b: | 7 tiltak i 2010: Felles landbruk for Alvdal og Tynset, to samarbeider om barnevern der henholdsvis Tynset og Røros er vertskommune og plan og byggesak for Alvdal og Tynset. I tillegg beskrives regionrådet i sin oversikt at felles sosialtjeneste for Røros og Holtålen og felles kemner for Holtålen, Os, Røros også kommer inn under dette vertskommunebegrepet. Fra 2011 er PP tjenesten for Nord-Østerdal også organisert etter denne § i kommuneloven. |
| Samarbeid med eget styre, kommuneloven § 27: | 3 styrer etter Kommunelovens § 27 i 2010: Regionrådet for Fjellregionen, 2 IKA vedrørende arkivtjenester; IKA Opplandene og IKA Trøndelag. |
| Salg av tjenester: | 25 stk. i 2010: Nord-Østerdal Musiker, Teater i Fjellregionen, PPT Røros, PPT Tynset, brannvern Røros, forebyggende brannvern Røros, arbeidsgiverkontroll, krisesenter for Nord-Østerdal, krisesenter i Orkdal, 2 jordmortjenester Røros og Tynset, 4 legevakt, kommuneoverlege, innkjøp, geo-data, skogbrukssjef Holtålen, skogbrukssjef Alvdal, skolesamarbeid, voksenopplæring Tynset, voksenopplæring Røros, kulturskole Rendalen. |
| Annet avtalebasert samarbeid: | 11 stk i 2010: Her er bl.a. stiftelser med. Musikk i Hedmark, Dovrefjellrådet, Rådgivende utvalg for Forollhogna, Røros Reiselivslag, Hedmark Reiseliv, Tverrfaglig Opplæringskontor for Fjellregionen, samarbeidsavtaler med DPS Tynset og Orkdal, samarbeidsavtaler med St. Olavs og Sykehuset Innlandet, Tynset |
| Nettverk: | 14 stk. nevnes i oversikten: Rådmannsforum og 13 fagforum: Skoleledere, kultursjefer, biblioteksjefer, pedagogisk utvikling, rehabilitering, skolerådgivere, kreftsykepleie, NAV ledere, samhandling sykepleie, flykning-arbeid, rus, personal. |

Figur 2. Interkommunale samarbeidsordninger i Fjellregionen – status nov 2010

3.2 1980 årene



Figur 4. Status 1980

Før 1980 var det ikke etablert så mange formelle tiltak. Bortsett fra felles PP tjeneste som ble etablert i 1972, var det i hovedsak de uformelle nettverkene samarbeidet foregikk i. Seks kommuner i Hedmark var samarbeidspartnere i Musea i Nord-Østerdal (Hedmarksmuseet avdeling Nordøsterdalsmuseet AS). Det er særlig fra 1980 tallet og ut over, at tilveksten av de formelle interkommunale tiltakene setter fart. I dette tiåret er det også vekst i kommuneøkonomien. En informant beskriver denne perioden slik:

”Det var jo enkelte år, midt i åtti åra, at du spekulerte på hva du skulle bruke pengene til som kom inn i kommunen.”

Kommunene hadde råd til å sette i verk nye tiltak, som nødvendigvis ikke var lovpålagt. Fellestrekk for flere nye interkommunale tjenester er at dette er små tjenester. Flere av etableringene ble initiert av ildsjeler for ulike fagområder, og der kommunene så seg for små til å tilby en slik tjeneste alene. Dette gjaldt for eksempel distriktsgartnerstillingen. Denne stillingen, fortalte en av informantene våre, var det en kommunestyrerepresentant i Os kommune som jobbet fram.

”Som brann så for det der med å pusse opp rundt husene. Med hager. Pene haver og sånt.”

Andre, slik som Kriesenteret, startet som en frivillig tjeneste som kommunene overtok etter hvert. Kriesenteret, fortalte en av informantene, startet som en ideell organisasjon, med blant annet krisetelefontjeneste i Tynset Rådhus:

”Det var jo en sånn privat butikk dem drev med noen idealistiske damer, som hadde et rom oppe i 10. etasje i rådhuset. De første åra.”

Kriesenteret flyttet etter hvert over i nye lokaler, og hadde ry på seg for å ha vært et foregangssenter. Det var det første senteret i Norge med tilbud til voldsutsatte menn og tidlige ute med tilbud til incestofre. I 2009 kom en ny lov med skjerpet krav til lokaliteter. I 2011 valgte kommunene å legge ned senteret og kjøpe tjenestene av kriesentrene i Oppland og Orkdal.

Noen få tiltak dekket alle kommunene, slik som Næringsmiddeltilsynet, Kriesenteret, revisjonstjeneste og et felles vaktelskap. Men de fleste tiltakene omfattet enten de gamle Nord-Østerdals-kommunene, dvs. kommunene tilhørende Hedmark fylke, eller Røros med sine nabokommuner. Et kjennetegn på samarbeidet i denne perioden, var at kommunene i stor grad laget vedtektene for disse tiltakene selv.

I denne perioden beskrives et nært samarbeid mellom ordførerne i Os, Røros og Holtålen kommuner. På slutten av 1980 årene ble det etablert flere tiltak mellom disse tre kommunene, blant annet Røros Reiseliv og et felles næringsfond. I 1986 kom det opprettet en felles avfallstjeneste for fire kommuner. I 1989 klarte regionen å samordne inntaket til de tre videregående skolene på Alvdal, Røros og Tynset.

På 1980 tallet kom mange nye fagstillinger til kommunen, for eksempel miljøkonsulenter.

Fire sentrale hendelser vi vil trekke fram i denne perioden:

- 1980 tallet: Samarbeidet mellom Os, Røros og Holtålen
- 1985: Ordførernettverket utvides til hele Fjellregionen
- 1986: Etablering av Torpet avfall (senere FIAS)
- 1989: Felles inntak videregående skoler i Fjellregionen.

3.2.1 Trekommunesamarbeidet Os, Røros og Holtålen

På slutten av 1980 årene, utviklet det seg et nært samarbeid mellom ordførerne i Os, Røros og Holtålen Inge Kroken, ordfører på Røros. Dette var et samarbeid som strakk seg over to fylkesgrenser i og med at Os ligger i Hedmark fylke og de to andre i Sør-Trøndelag.

Røros og Os hadde mange uformelle møter, også før Arne Kokkvoll ble ordfører på Røros i 1988. Flere nye tiltak ble til som et resultat av disse uformelle møtene. De sørget for at Røros Reiseliv ble et livskraftig organ, og dannet også et felles næringsfond i denne perioden. En informant forklarer det slik:

Plutselig så kom han stikkende. Og så ringte han og sa at jeg måtte komme og ta en kopp kaffe. Og vi lufta jo i gjennom. (...) Vi trakk jo med oss Holtålen, til slutt. (...) Og så etablerte vi et regionalt næringsfond. Som faktisk varte helt på 2005. (...) For ikke å snakke om Røros Reiselivslag. Det holdt jo på å sovne det. (...) Det går jo så det suser i dag. Nå har jo Tolga blitt med, og.”

De interkommunale ordningene som ble initiert var i hovedsak mellom disse tre kommunene, med unntak av ny avfallsordning for Fjellregionen. Det var kun snakk om samarbeid, ikke sammenslåing. De satte også i gang flere utredninger, blant annet felles kommunekasse, felles landbruks tjenester, felles skogbruks tjenester og felles næringstjenester. Da de ikke ble enige om hvor de ulike tjenestene skulle plasseres, ble utredningene lagt på is. En informant beskriver:

”For da skulle Holtålen ha sitt, Os skulle ha sitt, og Røros skulle ha sitt.”

3.2.2 Fjellregionen blir til

I kapittel 1 fortalte vi historien om det som gjerne trekkes fram som starten på fjellregion-samarbeidet i nyere tid. Mange år før det ble formalisert et fylkespolitisk regionalt organ (regionråd) hadde ordførerne ordførermøter. Dette var uformelle nettverksmøter for ordførerne i de nordligste kommunene i Hedmark; Alvdal, Folldal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset. Her deltok både ordførere og varaordførere.

Ordføreren i Os, Inge Kroken hadde innledet et nært samarbeid med Arne Kokkvoll fra Røros og Håvard Moen fra Holtålen. Verken Holtålen eller Røros var i utgangspunktet en del av ordførernettverket. Kroken ønsker å innlemme disse tettere til Nord-Østerdalen og inviterte derfor Arne Kokkvoll til et ordførermøte i 1985. Historien forteller videre at Arne Kokkvoll så på dette ordførernettverket som verdifullt. For når spørsmålet hvor neste møte skulle være, var han ikke snauere enn å invitere forsamlingen over på andre siden av fylkesgrensen, til Røros. I følge informanten sa han:

”Kom til Røros. Kom til Røros før jul”.

Flere av informantene sier at det ligger naturlig konkurranse mellom Røros og Tynset. En forteller at ordførere i Nord-Østerdalskommunene var skeptiske til å blande Røros inn i ordførersamarbeidet. Det blir også sagt at Tynset generelt har vært mer åpen og interessert i å få til samarbeid enn det rørosingene har vært. Arne Kokkvoll, som senere ble ordfører i Røros, blir av flere informanter beskrevet som en brobygger og en primus motor for interkommunalt samarbeid i hele regionen. En uttrykker det slik:

”Han var jo en primus motor. (...) Han villa noe fornuftig den gangen.”

Flere syns det var beklagelig for regionsamarbeidet at Kokkvoll bare satt denne ene perioden som ordfører i Røros kommune. Som en sier:

”Det er jo forferdelig synd at en Arne Kokkvoll fikk bare fire år på Røros (...) Rørosingene hogde huggu tå han, fordi at han villa”.

Politikere som er for ivrig på samarbeid, blir ikke bestandlig like godt likt på hjemmebane. Selve begrepet ”Fjellregionen” skal det ha vært tidligere redaktør Hans Ludvig Grytbakk i lokalavisen Arbeidets Rett på Røros som innførte (Arbeidets Rett, 1993). Her var det to regioner som møttes; Nord-Østerdal og Rørosregionen. Det var like unaturlig for nord østerdølene å tilhøre rørosregionen som at rørosingene skulle identifisert som av en del av Nord-Østerdalen. Røros er i tillegg på UNESCOs liste over verdens kultur- og naturarv, og kan av den grunn bruke brune informasjonsskilt for å synliggjøre dette. Dette er selvsagt en viktig del av identiteten. En informant beskriver det slik:

”Røros er Røros (...) De har brune veiskilt. Når du kjem til Røros, så er veiskilta brun. Det gir status og det lever de stort på”.

Fjellregionen ville en mer nøytral benevnelse. Hensikten var å binde kommunene tettere sammen. Her sier også historien at både Inge Kroken, Arne Kokkvoll og Håvard Moen hadde en finger med i spillet om navneforslaget. Regionrådet har nå tatt i bruk Fjellregionbegrepet som sitt navn, og bruker det bevisst som identitetsbygger. Selv om det selvsagt finnes mange fjellregioner i Norge, er det denne regionen som har domene på fjellregionen.no som sin nettadresse.

3.2.3 Etablering av felles avfallstjeneste Torpet, senere FIAS

Forhistorien til at det ble en interkommunal avfallsordning og ikke mange kommunale ordninger, beskrives som et produkt av mange faktorer. Midt på 1980 tallet skulle Tynset bygge ny søppelplass i kommunen. De hadde til og med kjøpt opp grunn og var godt i gang med å planlegge dette. Før den nye søppelplassen ble en realitet, inviterte Tolga til et samarbeid og stilte søppelplassen på Torpet i egen kommune til disposisjon. Kommunen kunne med dette skape nye arbeidsplasser. Som en sier:

”Det kunne jo ikke være for å få søpla, så det måtte jo være for å få arbeidsplasser.

Fra 1986 ble Torpet en begrenset renovasjonsordning for fire kommuner; Alvdal, Os, Tolga og Tynset.. I starten var Torpet kun et avfallsdeponi, men da det kom strengere

lovreguleringer, måtte kommunene i dette samarbeidet bestemme seg for hva de skulle gjøre. Inge Kroken som da var ordfører i Os, satt som formann i styret. I forbindelse med et møte på Hamar hadde han en uformell prat med miljøvernssjefen i Hedmark fylkeskommune. Kroken beskriver at det var lett å knytte kontakter der, for han som satt i stillingen som miljøvernssjef var jo fra regionen, nesten:

”Han var i fra Tydalen.”

Tydal er jo nabokommunen til Røros. Informanten trakk også fram en annen relasjon. Nemlig gjennom idretten:

”Han var jo en skiløper. Han var ikke aktiv, for så vidt, men han var jo med i alle turrenn som fantes i Hedmark.”

I møte mellom disse to ble ideen sådd om en utvidelse av eksisterende avfallsordning. Miljøvernssjefene i Hedmark fikk ordnet det slik at også Sør-Trøndelag ble med. Og sammen fikk de to miljøvernssjefene i Hedmark og Sør-Trøndelag påvirket ti kommuner til å bli med i samarbeidet. Som informanten beskriver det:

”Takket være de to miljøvernssjefene, som var så positiv, så klarte vi å få det til.(...) Jeg har ikke fått pressa vrang ordførere i regionen her til og gått sammen. Det er jo ti kommuner som er sammen! Til og med Engerdal og Stor-Elvdal, er jo med om det der.”

I begynnelsen ble dette etablert som en ordning etter kommuneloven § 27. Noen, deriblant Kroken ville ha et AS helt fra starten. Det sies at denne ideen var for radikal for de andre ordførere. Etter fire år ble selskapet omgjort til et AS ved navnet FIAS. Her beskrives det at praktiske hensyn i forhold til investeringer lå til grunn for dette. Det var tungvint og tidkrevende å skulle behandle låneopptak i ti kommunestyre.

Røros ble også med i FIAS, men satte som betingelse at de kunne beholde noen egne ordninger. Blant annet innebar dette lavere renovasjonsavgifter og ordning for søppelhenting som kommunen administrerte selv. Dette ble godtatt. Det ble likevel litt murring blant de andre i samarbeidet fordi Røros skulle ha slike særordninger. En informant beskriver det slik:

”De er med i FIAS, ja, men de har jo eget opplegg, rørosingene. De kjører rundt og samler inn søpla sjøl. Kommunale biler, ikke sant. De har ikke gått inn på fellesordningen”.

Politikere i Fjellregionen har gjennom tidene vært splittet i synet på hvem som har vært de viktige alliansepartnerne for å få gjennom saker. Seks av kommunene ligger i Hedmark fylke, men Hamar og fylkeskommunen i Hedmark trekkes ikke automatisk fram som viktige alliansepartnere. Noen ser på Hamar som et forstadsområde, og en stopp på veien til Oslo. Noen sier:

”Det er bare togskifte, det.”

En annen sier:

”Det stråler ikke mye sol og kraft i fra Mjøsområdet og hit til oss. Hvis det stråler noe i fra noe, så er det i fra byområdet.”

Her fremhever informantene byene Oslo og Trondheim.

For noen som har vært med i fylkes- eller rikspolitikken, slik som Inge Kroken, sier det er naturlig å bruke kanaler inn til fylket og Stortinget. Flere beskriver at rikspolitikere som har tilknytning til regionen er viktige medspillere for lokalpolitikkerne.

3.2.4 Felles inntak videregående skole i Fjellregionen

Videregående skoler er ikke et kommunalt ansvar. Dette er fylkeskommunens område. Vi tar eksemplet nedenfor med for å vise at selv om videregående skoler ikke er kommunens anliggende, er det i kommunens, og særlig politikernes interesse å finne løsninger når problemer oppstår.

Hovedreglene for inntak til de videregående skolene er å følge fylkesgrensene. Den som bor i ett fylke måtte stille seg bakerst i køen til et annet fylke. At fylkesgrensen mellom Hedmark og Sør-Trøndelag på den måten var til hinder for skoleungdommen i Fjellregionen,

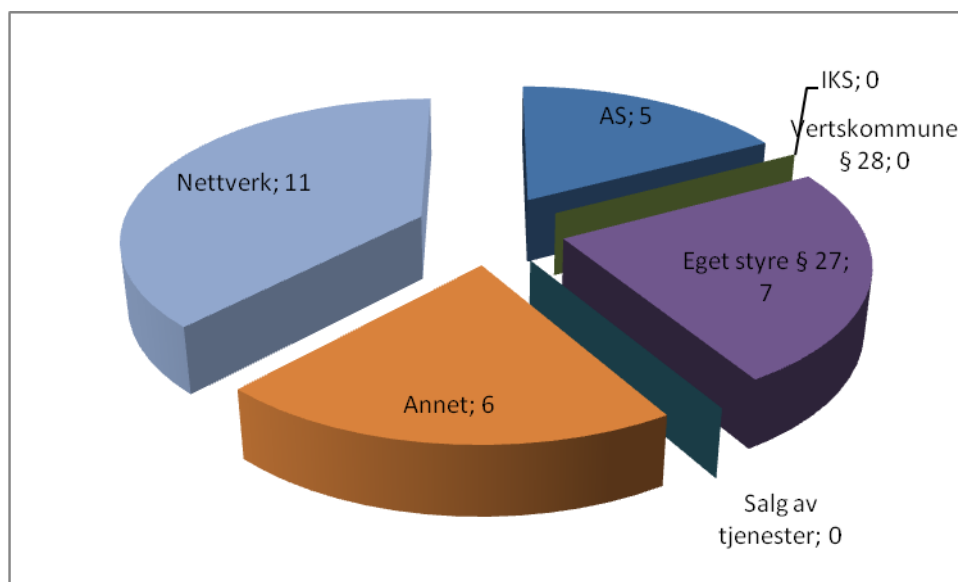
skapte en del misnøye. Røros, som nærmeste skole til Os lå bare ti kilometer unna, men dessverre i et annet fylke. Det samme gjaldt for elever i andre kommuner. Elever fra Røros ble også prioritert sist til studievalg på Alvdal eller Tynset, til tross for at dette var tilbud som ikke fantes på Røros. Men takket være et godt samarbeid mellom Røros og Tynset, de to fylkeskommunene og positiv vilje hos ordførere, ble det åpnet for et samarbeid om inntaket for Fjellregionen fra 1989.

Samordning av opptaket var enklest å gjennomføre. Å få til administrative samarbeid om studietilbudet har vært vanskeligere. En informant sier:

”Det er vel en sånn vinn-vinn situasjon, egentlig. Det at elever kan søke på lik linje. Så bor du ned i Ålen, så kan du søke på Storsteigen. Eller bor du i Folldal så kan du søke til Røros på Media og kommunikasjon, for eksempel. Og det har vært positivt. (...) Men hva som skal ligge hvor har jo ligget mer på det skoleadministrative, og der syns ikke jeg at samarbeidet har vært godt nok.”

Det er vedtatt å bygge av ny videregående skole på Tynset. Her har det vært flere politiske runder om hvordan få redusert kostnadene. Et av de økonomiske tiltakene var å kunne samarbeide om både inntak og studietilbudene de videregående skolene mellom Røros og Tynset. Dette ble vedtatt av de to fylkeskommunene Hedmark og Sør-Trøndelag i 2010.

3.3 1990 årene



Figur 5. Status 1990

1990 årene startet med få nye interkommunale etableringer. Bortsett fra en prosjektstilling som idrettskoordinator for 6 kommuner i Hedmark og tre arbeidssamvirker i offentlig regi; et på Røros, et på Tolga og et på Tynset, skjedde det lite. Flere beskriver at kommunene hadde behov for å vende blikket innover i egen organisasjon. Mange kommuner skiftet både en og to rådmenn på kort tid. En sier:

”Var opptatt av å få litt orden på organisasjonen. Det var nokså sprikende. For å få system (...)” Få orden på delegeringsreglementet. For det var helt, helt uklart.”

Alvdal kommune hadde nettopp bygd et nytt kulturelt fyrtårn, Aukrustsenteret. De var opptatt av å profilere egen kommunen framfor regionen. En sier:

”Kommunale interesser begynner og så skal findyrke og profilere kommunen. Det skal skje i kommunen. Og det bør ikke skje i nabokommunen hvis det ikke kan skje hos oss. Da kan det like godt skje på Hamar og Elverum.”

Flere av kommunene i Fjellregionen deltok i ”Aksjonen mot Tvangssammenslutninger av kommuner ” (ATK) med Folldals-ordføreren i spissen. Christiansen-utvalget hadde av regjeringen fått i mandat å evaluere kommune- og fylkesinndelingen i Norge. De la fram sin innstilling i 1992 (NOU 1992-15). Utvalget anbefalte at kommunestørrelsen skulle være minimum 5000 innbyggere. Dette vakte massiv motstand. I 1996 ble Stortingsmelding nr. 32 et symbol på ATK sin seier over Christiansen-utvalget. Vedtaket i Stortinget innebar i grunn at kommuner som ikke ønsket å slå seg sammen skulle få være i fred. Interkommunalt samarbeid ble av mange sett på som et alternativ til kommunesammenslåing. En informant sier:

”Det skulle ikke snakkes noen ting om endringer i kommunestrukturen. Og så fortsatte vi jo bare og så at vi måtte bare gå inn på flere og flere interkommunale ordninger.”

På et ordførermøte i 1994 ble det reist spørsmål om styring av de interkommunale tiltakene. Flere politikere følte at de ønsket mer samordning og en gjennomgang av de tiltakene som fantes på det tidspunktet. Det var i den forbindelse det utvalget som har fått navnet Kroken-utvalget ble nedsatt. Vi kommer tilbake til dette utvalget litt senere i kapittelet. Det samme gjelder opprettelse av regionrådet for Fjellregionen.

Et tiltak som ble opprett i 1998, og som senere inngikk i et stort geografisk område i Hedmark, er samarbeid om brann og forebyggende brannvern. Først ble brannsamarbeidet organisert som kjøp og salg av tjenester. Senere har dette blitt en del av et større interkommunalt selskap. På slutten av 1990 årene startet det som skulle bli flere faglige og politisk betente legevaktutredninger.

New Public Management inspirerte reformer begynte å gjøre sitt inntog også i Fjellregionen (Baldersheim & Rose, 2005). I dette tiåret ble det behov for økonomiske innstramminger i flere av kommunene. Noen interkommunale tjenester ble offer for sparekniven. Enkelte kommuner meldte seg også ut av en del ordninger. Dette gjaldt for eksempel krisesenteret. En sier:

”Fant ut at de hadde jo ikke noen brukere for krisesenteret da. I all fall de som lå i periferien begynte å trekke seg ut etter hvert”.

Andre ganger innså man at området tjenesten skulle dekke rett og slett var for stort. To interkommunale ordninger, distriktsgartner og idrettskoordinator, ble lagt ned. For som en informant sier:

”Det funker ikke i det hele att at du skal ha en for hele regionen som skal drive det der. Du må finne ei anna løsnings”

I trange økonomiske tider med nedskjæring etter ”ostehøvelprinsippet”, var et tiltak å melde seg ut av ordninger som kommunene ikke var pålagt å drive: En forklarer det slik:

”Det ble jo trangere økonomi i kommunene, og da var det nærliggende å ty til å spare på de områdene der, selvfølgelig. Spesielt da det var lokalisert til en annen kommune”.

Et tiltak som ble opprettet, men som etter kort tid viste seg å ikke være bærekraftig nok, var Nord-Østerdal Reiseliv. Røros Reiseliv, en storebror i denne sammenhengen, hadde hatt forholdsvis mye økonomisk hjelp av kommunen i startfasen. Initiativtakerne til Nord-Østerdal Reiseliv hadde forventninger om det skulle være så stor interesse i reiselivsnæringen at dette tiltaket kunne finansiere seg selv. Det viste seg ikke å slå stikk. Det var nok en kjensgjerning at Nord-Østerdalen var en vanskeligere destinasjon å selge enn Røros som hadde verdensarvstatus som sin merkevare.

Tre sentrale hendelser vi vil trekke fram i denne perioden:

- 1994 - 95: Kroken-utvalget
- 1995: Etablering av regionrådet for Fjellregionen
- Fra 1999: Legevaktutredninger

3.3.1 Kroken-utvalget

I 1994 ble utfordringer med de interkommunale tiltakene diskutert på et ordførermøte. Flere uttrykte bekymring for at de ikke hadde så god styring med tiltakene. En sier:

”Det var for lite styring på det. Og så levde de ordningene sitt eget liv.”

Inge Kroken hadde riktignok sluttet som ordfører i Os, men deltok på møtene i rollen som varaordfører i Os. I følge han selv var han ganske direkte og frittalende. Han spørsmål om de interkommunale tiltakene og styringen av disse og foreslo at kommunene burde gjennomgå tiltakene. På neste ordførermøte ble han valgt til å være leder av evalueringsarbeidet av de interkommunale tiltakene. Som han sier:

”Det var vel egentlig jeg som sa det på et sånt ordførermøte. (...) Vi hadde jo mange ting som vi egentlig var sammen om. (...) Og det der ble håpløst! Det må kunne gå an å ta en gjennomgang på det der, og virkelig drøfte hva vi skal gjøre.”

Det var et representantskap for interkommunale tiltak i Nord-Østerdalen. Kroken-utvalget ble formelt nedsatt av dette representantskapet. Mandatet til utvalget var å evaluere ordningene. De skulle vurdere om tiltakene løste de oppgavene kommunene forventet. Videre skulle de å vurdere mulige effektiviseringsgevinster og finne ut om det var andre kommunale oppgaver som burde organiseres interkommunalt. Mandatet ble også utvidet til å gjelde organisering for alle ordningene bortsett fra Torpet Avfallsselskap og Østerdalen interkommunale vaksentral.

Det var blitt ganske mange samarbeidstiltak i løpet av tjue år, fra midt på 1970 tallet og fram til 1994. Hvert tiltak var organisert etter kommuneloven, som en selvstendig enhet med representantskap og eget styre. Kommunestyrene fikk årlige brev fra styrene om å bevilge penger, men visste ikke så mye hva pengene skulle brukes til. Det ble tatt for gitt at kommunestyrene bevilget ønsket beløp. Det var ingen samordning mellom de ulike styrene. Mange informanter gir uttrykk for at ordningen levde i grunn sitt eget liv. En sier:

”Kommunestyret bevilga penger. Vi fikk sendt fra styrene, at nå må vi få så og så mye penger frå Os, og så og så mye penger frå Tolga. Og det ble jo håpløst!”

Hvem som ble valgt inn i de ulike styrene var opp til hver kommune å bestemme. I hovedsak gikk det på faginteresse. Det var styret for de ulike ordningene som satt med arbeidsgiveransvar og som blant annet forhandler lønn. I følge en informant var det ikke så lett å besette styrene:

”Vi var nesten ut på gata og plukka i folk som skulle sitte i styrene før det der. Som vi visste hadde en viss interesse for den og den saken, ikke sant.”

I 1995 leverte Kroken-utvalget sin innstilling. Utvalget anbefalte omorganiseringer og samordning av regelverket for alle eksisterende tiltak. Dette skulle gjøre det lettere for politikerne å holde styring på tjenestene, og ikke minst ressursforbruket. I tillegg ble det lagt inn at kommunestyrene skulle ha halvårige møter med styrene, slik at de i større grad kunne være i forkant med å beregne ressursforbruket for de interkommunale tiltakene.

Fra 1995 ble tjenestene, slik som PP tjenesten og Næringsmiddeltilsynet omorganisert til vertskommunemodell med eget styre. Med ny kommunelov ble de fleste tjenestene organisert som kjøp/salg av tjenester fra en vertskommune. Fra 2011 er PPT organisert som myndighetsoverføring etter kommuneloven § 28. Næringsmiddeltilsynet gikk etter noen år inn i Mattilsynet, og er i dag et statlig organ. Avfallsselskapet (FIAS) ble som nevnt et AS. Kroken utvalget anbefalte også at styremøtene ble koordinert og med representantskapsmøter på samme dag og samme sted. I tillegg ble det foreslått årlige og kvartalsvise møter for å utveksle informasjon. En sier:

”Intensjonen vår og det som kom fram i den utredningen, var at det politiske nivået skulle møtes minst en gang for året, og drøfte innhold og kostnad med det som en eller annen kommune solgte. Og så skulle den personen i den enkelte kommune, som var med i tiltaket, de som hadde det som fag kan du si, de skulle møtes minst en gang for kvartalet, for å drøfte det faglige innholdet. For det kan jo fort bli til det da, vet du. At den kommunen som selger den tjenesten, for å bruke det uttrykket, finner ut at nå bare øker vi på. Vi sender bare regninga til de andre kommunene. Ikke sant?”

Kroken-utvalget tok ikke bare for seg de eksisterende ordningene, men de pekte også på mange nye områder kommunene kunne og burde samarbeide om. Til sammen listet utvalget opp 16 nye områder kommunene kunne etablere interkommunalt. En informant sier:

”I Kroken-utvalget så ble det jo også pekt på ganske mange nye områder som man kunne satse på. Det ble ikke så mange nye ting som ble etablert. Da.”

De fleste av disse har faktisk etter hvert blitt realisert som interkommunale tiltak, men først bortimot ti år etter at utvalget foreslo dette. Tiltakene krevde med andre ord litt modningstid.

3.3.2 Regionrådet for Fjellregionen

I 1995 ble regionrådet for Fjellregionen opprettet. Dette var et samarbeidsorgan mellom ni kommuner og to fylkeskommuner. Seks kommuner i Hedmark og 3 kommuner i Sør-Trøndelag. Regionrådet overtok på en måte funksjonen ordfører nettverket hadde hatt fram til da. Det sies at oppretting av regionrådet dels var et forsøk på å styrke historiske og kulturelle bånd som var i ferd med å løse seg opp, og dels et forsøk på å motsette seg mer homogeniserende nasjonale krefter.

“Av geografiske og kulturelle grunner har det alltid vært god kontakt og til dels samarbeid mellom Nord-Østerdals- og Røros-regionen (Arbeidets Rett, 2003).

Mens ordfører og varaordfører deltok på de uformelle ordførermøtene, ble regionrådet i starten organisert etter ordførermodellen/opposisjonsmodellen (NIVI, 2007). I de første årene var det et arbeidsutvalg med tre personer. Sekretariat for rådet ble administrert av fylkeskommunene. Kommunene er også med på rådets finansiering i form av et årlig beløp etter folketall. Da Regionrådet for Fjellregionen ble dannet i 1995, var det opprettet 25 tilsvarende råd i Norge. I 2007 var det 69 slike råd i Norge. Regionrådet i Fjellregionen var blant rådene som ble opprettet i første runde (ibid), og var først i Hedmark. I dag faller Regionrådet for Fjellregionen inn under § 27 ordning etter kommuneloven. Regionrådet for Fjellregionen har ikke fått overført noen beslutningsmyndighet fra kommunene som deltar i

samarbeidet. Dette er i tråd med slik de fleste regionråd blir organisert (ibid), selv om ECON rapporten viser til flere regionråd som har overførte oppgaver og er aktive initiativtakere til interkommunalt samarbeid (2006).

Ved siden av det politiske forumet ble det også dannet et administrativt forum, et rådmannsforum for Fjellregionen. I NIVI sin rapport, svarer mer enn halvparten av regionrådene i undersøkelsen at utredning av interkommunale tiltak er deres viktigste rolle (2007). Om dette temaet, har det vært litt ulik oppfatning i Fjellregionen. Det fortelles om flere diskusjonsrunder om hva regionrådet for Fjellregionen skal beskjeftige seg med. Skal rådet ha fokus på regionens ”utenrikspolitikk”, eller skal rådet beskjeftige seg med saker internt i Fjellregionen, slik som interkommunalt samarbeid. En sier:

”Det har jo vært perioder da dem ikke skulle diskutere det. For det her, det var bare regionsamarbeid. Utviklingssamarbeid. Det er mer sånn utenrikspolitikk. Det interkommunale, praktiske samarbeidet, det skulle ikke diskuteres i regionrådet.”

Klimaet og samarbeidsforholdene kommunene i mellom har til tider påvirket hva regionrådet kunne ta opp av saker. En sier:

”For en del år sia, så ble det gjort vedtak om at interkommunalt samarbeid det skulle ikke regionrådet blande seg bort i. Det skulle være’ de overordna store perspektivene med lyntog gjennom Østerdalen og sånn, som var viktig, og ikke noe annet. Men nå skjønner jeg de begynner å innse at det var et feilaktig vedtak. Det burde fortsatt ligge som et tema.”

Regionrådet og rådmannsforumet beskrives som viktige møteplasser. Også med rom for uformelle samtaler. I de to fora møtes politikere og rådmenn med jevne mellomrom. En informant sier:

”Drikker en kopp kaffe og slikt. (...) Det er da det plutselig kommer et eller annet som kan føre til noe konkret.”

Regionrådet initierer flere prosjekter som omfatter hele Fjellregionen. Mange av disse prosjektene beskrives som samlende for regionen. Et eksempel på det er et tilflytningsprosjekt som har hatt mange navn; Flytt hit, Savner du noen. En sier:

”Her var det den miksen mellom politikk og administrasjon igjen, og innkjøpt av litt ekstern kompetanse. Så det og vil jeg si at, det har ’n jo og lyktes med.”

I fjellregionen som i mange andre distriktskommuner er folketallet synkende. Forløperen til ”Flytt hit” kampanjen startet faktisk på slutten av 1980 tallet da flere av ordførerne fra regionen stilte seg i Sinsenkrysset i Oslo og delte ut løpesedler i forbindelse med Kommunaldepartementet sin aksjon ”Ut av trengselen”. Her var målet å få tak potensielle tilflyttere til kommunene, det vil si alle de som ville av byen og flytte til landsbygda. Kommunene fikk faktisk en storm av henvendelser av folk som ville bosette seg i kommunene. Flere flyttet faktisk også til regionen i kjølevannet av denne kampanjen. En informant sier:

”For vi hadde den der trenden at det var så veldig mange som skulle ut. Ville ut av byene. Skaffe seg noen småbruk for dem skulle ha hester og hunder og alt det der.”

Etter ca ti år valgte Holtålen og Tydal å gå ut av rådet for Fjellregionen og knyttet i stedet kontakt nordover, mot andre kommuner i Sør- og Nord-Trøndelag. Holtålen deltar imidlertid ennå i flere av samarbeidsordningene i Fjellregionen.

3.3.3 Legevaktutredninger

Felles legekantor og felles legevakt for flere kommuner har vært utredet mange ganger. Flere av informantene sier det er en studie verdt hvorfor regionen, på tross av mange utredninger ikke har fått til felles legevakt. Mange sterke enkeltpersoner har kjempet mot sammenslåing av tjenestene. En sier det slik:

”Det er noen veldig sterke personligheter, og en prest som har stått på veldig på for ikke å sentralisere det.”

De første legevaktutredningene startet på slutten av 1990 tallet. Både i 2003 og i 2010 har det vært nye utredninger om felles legevakt. Bakgrunnen for at alle utredningene ble satt i gang var det store gjennomtrekket av leger, spesielt i de minste kommunene i regionen. En informant sier:

”I kommunen så hadde vi hatt 10 leger på, ja.. Legene var 1 ½ år om gangen, så det var jo ikke brukbart.”

Her har både fagfolk og politikere vært interessert i å få etablert et samarbeid for å sikre stabilitet i tjenesten. Et uttalt mål ved siden av å lage en god tjeneste har også vært å spare penger på legevaktordningen. Den første utredningen ble initiert av ordførerne i Alvdal, Tolga og Tynset. Administrasjonene utredet på bestilling ulike modeller for felles legevakt med Tynset sykehus som en av samarbeidspartnerne. Da utredningen skulle behandles i kommunestyrene, vendte politikerne tommelen ned. En sier:

”Men så viste det seg at det var ingen som stilte opp for resultatet.”

Flere politikere vegret seg for å behandle saken på grunn av sterk motstand i befolkningen, med underskriftskampanjer og det hele. Administrasjonen fikk ansvaret for å ha initiert utredningen. Som en sier:

”En distanserte seg så galt at en ikke ville ha noe med at det i det hele tatt hadde vært bort i det. Dette var noe som administrasjonen hadde funne på! (...) En ville ikke ha klistra på seg at en politisk hadde initiert noe som folket ikke ville ha. Det var jo 1400 underskrifter (...) Mot det her!”

Administrasjonen ble en slags Svarte Per, og ønsket å rydde opp i forhold til politisk ledelse. En sier:

”Jeg måtte jo rydde opp i det her. (...) De var jo fram og la ansiktet i alvorlige folder, disse kommunestyrerepresentantene. Hadde refset administrasjonen for og i det hele tatt hadde funnet på noe sånt! Så jeg måtte jo ut og korrigere noe. Og realitetsorientere disse kommunepolitikerne. For å få dem til å forstå, at dette var faktisk noe de sjøl hadde bedt om.”

Det beskrives at det bestandig er et kortsiktig element i den politiske virkelighet. Allerede noen år senere, i 2003 initierte politikerne i regionen nye utredninger om felles legevakt. Legedekningen var fortsatt en stor utfordring. Politikerne var på ny optimistiske. Denne gangen var det ordføreren i Tolga som initierte utredningen. Nok en gang ble initiativet forholdsvis fort lagt dødt. Lokaliseringsdebatten er avgjørende. En sier:

”Og hvis man i tillegg må reise til Tynset for å få konsultasjon, så vet du da er det ikke så lett å få til noe samarbeid.”

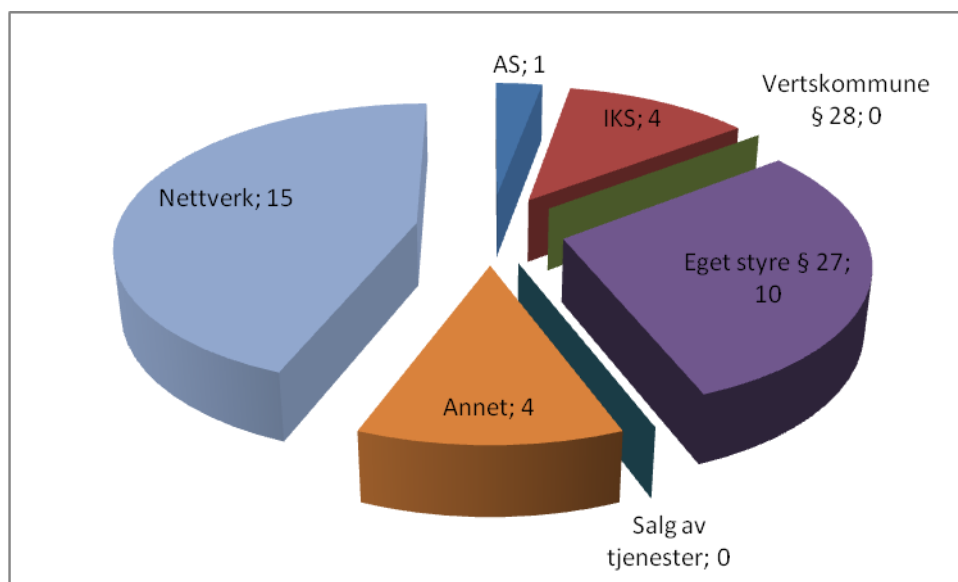
Noen av politikerne mente at å etablere to helseteam, ett på Røros og ett på Tynset vil være løsningen. Avstander ble i tillegg sett på som sterkt overdrevet fordi mobiliteten i dag er noe helt annet enn for bare 20 – 30 år siden. En sier:

”Med så mobile som vi er. Er ikke noe problem å kjøre i fra Os til Røros til en doktor, hvis du er nødt til det!” (...) De fleste pleier jo å ta den veien en eller annen gang for å handle uansett. (...) Men det er vanskelig å ta innover seg. Det er ganske mye konservatisme i det politiske miljøet.”

Legevaktsutredninger er fortsatt på sakskartet. Flere har en ”vente å se” holdning om det kommer til å blir noe av i det hele tatt. Det har jo vært utredet mange ganger, og lagt på is like mange ganger. Noen er ganske tydelig på at det eneste som kan føre til legesamarbeid er kommunesammenslåinger:

”Jeg trur ikke det blir noe samarbeid før vi slår sammen kommunene.”

3.4 Tusenårsskifte; perioden 2000 - 2010



Figur 6. Status 2000

På begynnelsen av 2000 skjedde flere strukturendringer internt i kommunene i Fjellregionen. Fram til da var alle kommuner organisert etter administrasjonsmodellen med etater (Baldersheim og Rose, 2005) Bare Røros valgte å beholde etatssjefer. Resten omorganiserte til to-nivå modell, eller såkalt flat struktur (ibid). De fleste kommunene begrunnet behovet ut fra økonomiske hensyn. Særlig i Tynset skjedde omorganiseringen svært rask. De måtte redusere budsjetttrammene kraftig. En informant sier:

”Disse forskjellige etatene, sånn vi var organisert da. Det var sånne siloer som dem ikke greide å nå ned i. Dem var bare en liten grå masse som dem ikke greide å få tak på. De ønska jo å hoppe på den bølgen som var, hvor du skulle ha flat struktur. De så at en flat struktur vil gi dem mer direkte styringskraft. Både ordfører og rådmann var ganske enig om det, egentlig. At det var nødvendig.”

Kommunen engasjerte konsulentfirmaet KPMG for å hjelpe seg med dette. En av informantene sier:

”Dem leide jo inn da, KPMG, som skulle dra det her. (...) Og dem hadde jo en standard som dem rulla ut. (...) Deres måte å tjene penger er jo at det gjøres likt i alle kommunene.”

KPMG anbefalte flat struktur og innføring av ballansert målstyring (ibid) som effektive virkemidler. I litt ulike varianter ble dette resultatet i de andre kommunene som også omorganiserte. Da etatssjefene (mellomlederne) ble borte, opplyser flere av informantene at behovet for interkommunalt samarbeid økte. Dette var på nye fagområder de ikke hadde samarbeidet om tidligere, blant annet skole. Flere fagområder som Kroken-utvalget hadde foreslått blir nå satt på dagsorden; Barnevern, jordbruk, skogbruk, opplæringskontor og arkiv.

Et nytt ordførertrekløver som var veldig samstemt i begynnelsen av dette ti-året, initierte også en rekke samarbeidstiltak. Dette var ordførerne i Alvdal, Tolga og Tynset. Vi kan trekke en parallell mellom disse tre og de tre ordførerne i Holtålen, Os og Røros på 1980 tallet. Det nye trekløvet var opptatt av at det skulle skje noe, og at det førte til konkrete handlinger. For som informanten sier:

”Hadde god kontakt.(...) Skulle være litt action. Vi ville jo gjerne ha noen bautaer”.

Et av møtepunktene, som også er blitt tidfestet og fått navnet ”12. september initiativet 2002”, ble unnfangelsen av flere interkommunale tiltak. Imidlertid skulle dette initiativet også føre til en del skittentøyvask, på det politiske planet, som vi senere kommer tilbake til.

I denne perioden ble to nye nasjonalparker opprettet; Dovrefjell og Forollhogna. Dette utvidet regionsamarbeidet til flere kommuner i Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal fylker på nye fagområder

I denne perioden, under Erna Solbergs (Høyre) tid som kommunalminister, ble kommunene bedt om å se på kommunestrukturen. I Fjellregionen ble det blant annet utredet en felles Nord-Østerdals kommune. Ved neste stortingsvalg overtok Åslaug Haga (Senterpartiet) som kommunalminister. Kommunesammenslåing som tema, ble tonet ned. Meningene i Fjellregionen er delte om strukturdebatten som KS og kommunaldepartementet la opp til. Det utløste ingen flytting av kommunegrenser. En informant uttrykte at det var litt synd at de

ikke forfulgte tanken videre, for da var de blitt litt fortrolig med ideene om å se på strukturen. Informanten sier:

”Så, det var litt synd det, for da var vi liksom i drivet, og villig til å utrede. Men da kom jo som sagt regjeringsskifte og sa at: Nei! Det skulle ikke snakkes nå’ n ting om endringer i kommunestrukturen. Og så fortsatte vi jo bare og så at vi må bare gå inn på flere og flere interkommunale ordninger.”

I dette ti-året etableres flere interkommunale tiltak som dekker lovpålagte oppgaver. Noen av ordningene opprettes etter kommuneloven § 28, myndighetsoverføring. Dette gjelder for eksempel barnevern, plan og byggesak, miljø og landbruk. Flere informanter trekker fram Kommunens Sentralforbund (KS) og staten som pådrivere og premissleverandører til interkommunalt samarbeid. En sier:

”Kommunen blir jo bombardert med gode råd. Om hvordan gjøre ting. Og det har jo betydning. Staten sier jo at har du ikke prøvd interkommunale tiltak, så kan du bare si farvel til det og det tilskuddet, osv. Så det ligger noen føringer i fra sentrale myndigheter som har stor betydning.”

De fleste interkommunale tiltak har Røros eller Tynset som vertskommune eller kontorsted. Ved kommunevalget i 1997 velges nye ordførere i begge regionsetra. Ordføreren i Røros og ordføreren i Tynset finner raskt tonen. Det har betydning for samarbeidet i hele regionen. De to ordførerne initierer flere tiltak de ønsker å samarbeide om: En sier det slik:

”Dem er ganske like i væremåte óg sjø, Røros-ordføreren og en Bersvend. (...) Dem har klart å sette seg ned og snakke sammen dem. Rett og slett, altså.”

Mot slutten av tiåret ble det ikke så mange nye etableringer, men flere kommuner slutter seg til de eksisterende ordningene. Noen ordninger skiftet styreform ved at §§ 27 og 28 kommuneloven endres. I denne perioden blir kommunene medlemmer i to interkommunale arkivsamarbeid (IKA) I valg av samarbeidspartner deler regionen seg i to. Os og Røros blir medlem i Trøndelag. Resten av kommunene velger IKA Oppland. Innad i kommunene stilles det spørsmål om kommunesammenslåing i stedet for alle disse interkommunale ordningene. En sier det slik:

”Det er jo faktisk bedre at vi snart blir storkommune enn at vi skal sette ut alle sånne interkommunale ordninger, for da har vi jo ingen kontroll. Og det har vi jo ikke. Vi får bare årsrapporter, og er i no’.. Ordføreren er i no’ representantskap rundt omkring. Men det er klart.. Kommunestyrene føler seg veldig lite involvert.”

Temaet ”hvordan styre” ble diskutert både i rådmannsforumet og regionrådet. Folldal kommune laget i 2010, og i tråd med KS’ anbefaling, en Eiermelding for kommunen, slik mange andre kommuner også har gjort. I 2005 var regionrådet på en studietur til Nord-Trøndelag, som hadde løst interkommunale tiltak gjennom en samkommunemodell. Det første ikke til noen endringer i Fjellregionen. To konferanser er arrangert siden, en på Røros og en i regi av regionrådet i 2010. Bortsett fra noen få politikere, har det vært lite entusiasme for denne modellen i Fjellregionen. Politikerne er ikke blitt overbevist om at samkommunemodellen løser styring av interkommunale tiltak på en bedre måte. I flere kommunestyrer ble det vist liten interesse, og heller ikke noe særlig drøfting rundt temaet. En informant sier:

”Det var ikke noe åtgåum for det, altså. Nei, det var mye skepsis og vi gikk jo ikke videre på det den gangen. Og så er det da kommet att nå. Jammen 5 år sia, det!

Tre sentrale hendelser vi trekker fram i denne perioden:

- 2002: IKT samarbeidet FARTT (Folldal, Alvdal, Rendalen, Tynset, Tolga)
- 2002: 12. september initiativet
- 2003: Etablering av felles barnevern

3.4.1 IKT samarbeidet FARTT

IKT samarbeidet i 2002 var det IT konsulentene i kommunene som initierte. Det var også i kommunenes interesse å få i stand et IKT samarbeid for å koordinere alle de interkommunale tiltakene de hadde etablert sammen. Her så man for seg både faglige og økonomiske gevinster, da IKT i seg selv krevde store investeringer og faglig spisskompetanse. I et større IKT samarbeid kunne fagfolkene dra veksler på hverandre og høste stordriftsfordeler. I tillegg så de for seg økonomisk gevinst, da investeringer til IKT var en økende post på budsjettet.

Det var nok særlig politikerne som hadde forventninger om å spare penger. Administrasjonen innså at IKT investeringer kostet, og at man ikke kunne tilby slike tjenester uten å samarbeide med flere kommuner. Som en av informantene sier:

”Så var det helt urealistiske forestillinger om kostnadsutviklingen på IKT sida. Og. Og det var relativt lav forståelse for hva ny elektronisk kommunikasjon faktisk innebar.”

Her var det ingen lokaliseringsstrid som hindret. Dette var jo ikke tjenester man rent fysisk måtte oppsøke på et kontor. En informant sier:

”Jeg trur ikke at det har vært mulig for den enkelte kommune å være så vidt rask og så vidt solid oppdatert på IKT sida hvis ikke FARTT hadde vært en realitet.”

Slike kostnader som IKT investeringer og hva som kreves har vært tilbakevendende spørsmål. I noen sammenhenger påstår administrasjonen at politikerne har vanskelig å ta innover seg hvor viktig infrastruktur er, og bygger når sjansen byr seg. En informant sier:

”For eksempel da vi drev og kabla, så kabla vi når det tilfeldigvis ble gravd ei grøft. Likegodt først som sist! Ikke på grunn av politiske vedtak, men vi så det at vi måtte få en kabel. Så vi har jo kabla relativt mye av sentrum”.

Politikerne derimot sier de ikke lenger har styring når administrasjonen presenterer ekstra investeringstiltak. Som en av informantene sier:

”Og så fikk vi den. Ja, jeg kaller det ekstraregninga da på 800 000. (...) Det er jo kjempeviktig å rydde opp i da. Men likevel så kommer det sånn.”

I etableringsfasen var det en stor diskusjon hvilken plattform kommunene skulle velge. Diskusjonen ble også løftet til rådmannsforum. Skulle de velge datafirmaet Infonett på Røros eller Daldata på Tynset. For Røros ble det tidlig gjort klart at det ikke var aktuelt å delta i IKT samarbeidet med resten av Fjellregionen. Dilemmaet både for Tolga og Os var hvilken vei de skulle gå. Mot Tynset eller mot Røros. Os valgte å samarbeide med Røros. For Tolga var ikke dette enkelt. De samarbeidet både sørover og nordover. I flere sammenhenger beskrives det at Tolga ble trukket i to retninger, både nordover mot Røros og sørover mot Tynset. En sier:

”Jeg husker rådmann hadde veldig godt samarbeid med rådmannen i Os. (...) Det var delt. (...) Det var mye sånn hvor skulle vi høre hjemme hen.”

Tolga og Os samarbeidet om flere tiltak på den tiden, blant annet en felles personalavdeling. Det var av begges interesse å velge samme IKT plattform. Her beskrives en lengre tautrekking hvor kommunene skulle gå, nordover mot Røros eller sørover mot Tynset. Det var ikke så opplagt, for begge kommuner hadde samarbeidsrelasjoner både mot Røros og mot Tynset. I tillegg var det mange sterke personer som frontet sine standpunkter. Ett møte beskrives som ganske temperamentsfullt:

”Vi er jo like stri begge to! Så vi eksploderte jo begge to. Han ville jo nordover og jeg ville sørover. Og de to andre, ordfører på Os og rådmann på Tolga, skvatt unna.”

Det var en ganske opphetet debatt da saken skulle behandles internt i kommunen også. De fleste politikerne ville gjerne samarbeide sørover, fordi majoriteten av interkommunalt samarbeid lå i den retningen. Men Tolga hadde i en fase kjøpt rettighetene til hjemmesiden i Infonett på Røros for 70 000 kr. Politikerne ønsket en sak på det. Informanten sier:

”Så det var jo litt sånn heftig debatt på, for data er liksom noe administrative greier. Så jeg husker det var noen heftige debatter. Så jeg tvinga en sak inn i kommunestyret i Tolga.”

Det endte med at Tolga ble med i samarbeidet lokalisert i Tynset.

3.4.2 12. september - initiativet

I regionrådet på begynnelsen av 2000 tallet var det mye diskusjoner om ulike samarbeidsløsninger. Os kommune følte seg ofte dratt i to retninger. De ønsker å trekke Røros med i enda større grad inn i samarbeidet i Fjellregionen. Alvdal, Tolga og Tynset var svært samstemte, og samtidig utålmodig etter å få realisert noen av ideene som ble kastet fram i regionrådsmøtene. En informant beskriver det slik:

”Vi drev jo stadig og spiste lunsj, så og hadde veldig mye fikse ideer som var mer eller mindre gode, så. Så da havna vi i en idé, da.”

I forbindelse med et regionrådsmøte bestemte ordførerne i Alvdal, Tolga og Tynset seg for å forlate intensjonen om full deltakelse. Dette innebar at de ikke lengre ville vente på at Os og Røros skulle bli med i alle nye prosjekter. De innledet et trekommunesamarbeid i stedet. En sa det slik:

”Dette gidder vi ikke mer. Nå diskuterer vi det. Hva gjør vi nå?”

I det som i ettertid ble kalt ”12. september initiativet 2002”, la Alvdal, Tolga og Tynset-ordførerne fram for sine administrasjoner en forholdsvis detaljert plan og bestilling på hva dette samarbeidet skulle være. Det var samarbeid innenfor landbruk, plan og økonomi, med ett tjenesteområde i hver av de tre kommunene. Kommunestyrene sluttet seg til denne bestillingen, og overlot videre arbeid til administrasjonene.

Etter to år kom saken tilbake til kommunestyrene og skulle realitetsbehandles. Da startet det som etter hvert ble masse bruduljer. Her var det flere politikere som mente at de ikke hadde vært tilstrekkelig involvert i prosessen før den skulle sluttbehandles. En informant sier:

”Ja, det kan jeg si i ettertid. (...) Vi var nok ikke helt gode på prosess! Det som vi gjorde da. Det var en sak i kommunestyrene. (...) Og så hadde administrasjonen utreda i 2 år, uten at vi politikerne eller kommunestyret hadde vært involvert. Og så fikk vi tilbake saken. Det var en kjempesak. Fjorten dager liksom før vi skulle beslutte det.”

Dette var selvsagt en stor utredning som både handlet om lokalisering, nye arbeidsplasser til kommunene, men også flytting av arbeidskraft og funksjoner ut av kommunen. Tilslutningen til løsningsforslaget var sprikende i alle tre kommunene. En sier:

”De skulle dra til Alvdal i stedet for til Tynset på jobb. Og det var omstridt, sjølsagt. Dem mislikte det, jo!”

Det blir sagt at ordførerne oppfattet bestillingen noe ulikt. Oppfatningen gikk på om bestillingen av tiltakene var bestemt, eller om det bare skulle betraktes som en utredning. Særlig den ene ordføreren ble betenkt da ideene i tillegg også møtte stor motstand i hjemkommunen. Informanten sier:

”Jeg begynte å tenke. Herre Gud, hva har vi gjort! Så jeg begynte å stille en del spørsmål. (...) Jeg fikk kalde føtter! (...) Og så begynte jo jeg å tenke for sent to år etterpå. Så da ble det veldig ubehagelig. Det ble heftig i en periode. Det var meget heftig!”

Samarbeidet mellom de tre ordførerne fikk en brå slutt. Mellom to av ordførerne ble det en lengre periode uten særlig samarbeid. En sier:

”Så det var diverse Mailer og ganske kaotisk her. (...) Jeg sa at enten blir jeg sjukmeldt eller så eksploderer jeg. Jeg eksploderte og han ble jo sjukmeldt da. Og det var jo ikke spesielt morsomt det.”

Det som ”12. september initiativet 2002” resulterte i, var at Alvdal og Tynset inngikk et samarbeid. Kommunene laget en avtale om to av tiltakene; landbruk og miljø på Alvdal og plan, teknisk og geodata på Tynset. Det tredje fagområdet, økonomi ble skrinlagt. En av ordførerne uttrykte i ettertid at du kan ikke ha slike store prosjekter uten at du har jevne tilbakemeldinger underveis innom kommunestyrene. Flere mener at denne prosessen mellom Alvdal, Tolga og Tynset, og som havarte på denne måten, preget det politiske miljøet i hele regionen i ganske lang tid etterpå. En av informantene sier:

”Det påvirka det i veldig stor grad. For jeg trur det politiske miljøet i regionen ble litt skremt, og ble mer tilbakeholden i forhold til å diskutere litt fortrolig.”

3.4.3 Barnevern

Ideen om felles barnevern har en annen forhistorie enn ”12. september initiativet 2002”. Spørsmålet om å få til en felles barnevernstjeneste hadde vært samtaletema i flere år før ideen skulle bli noe mer enn bare prat. I mange år hadde fagfolkene selv ønske om å få til et tettere

samarbeid, selv om dette var omstridt blant andre faggrupper i kommunene. Det var fagpersoner særlig innen skoleverket som var skeptisk. I noen av kommunene var det ennå barnevernsnemnd. En informant sier:

”Det jo en slags forestilling om at barnevern, det var nærmest en unødvendig tjeneste, for det var så pass idyllisk og bra. Det var barnevernsnemnd. Så det var nemnda som skulle bestemme om unger ble misshandlet, eller ikke. ”

Det hadde ikke vært noe politisk prioritering av å forfølge dette fagønsket, før ordførerne i Tolga og Tynset bestemte seg for å sette i gang med utredning. En informant sier:

”Det der har vi snakka om i 10 år, og det blir ikke noe tå!”.. Slik at det var veldig vilje i administrasjonen, men så hadde det liksom ikke vært noe fokus på det politisk.”

Da saken kom på bordet, startet både fagfolkene og administrasjonen umiddelbart med å utrede tiltaket. Barnevern besto av små tjenester. I de minste kommunene var det gjerne bare en person. Når politikerne nå ga klarsignal til å utrede et tettere samarbeid, sto fagfolkene klare til å utføre oppdraget. En informant sier:

”Og da var jo dem overmodne, altså. For å gå inn på felles barnevern. (...) Vi skjøv jo på med begge hendene for å ordne opp i dette! Det var jo ikke noe tvil!”

På dette fagområdet ble det ikke trukket fram noen lokaliseringsdebatt som kunne stikke kjepper i hjulene for samarbeidet. Her var det ingen sterke brukergrupper med underskriftskampanjer. Som en av informantene sier:

”Hvem er det som bryr seg om barnevernet.”

Bondevik II regjeringen med Erna Solberg som kommunalminister oppfordret kommunene til å se på om interkommunalt samarbeid kunne være et virkemiddel for effektivisering. I denne forbindelsen lanserte Alvdal, Tolga og Tynset kommuner et felles barnevernsamarbeid som sitt effektiviseringsbidrag. Det var ikke helt dette området regjeringen så for seg samarbeid på, for lovverket åpnet ikke for en interkommunal barnevernstjeneste ennå. De tre

kommunene sendte likevel inn en søknad til departementet om å få fritak fra lovverket. En av informantene beskriver det slik:

”Vi drev jo i gjennom og måtte dra departementet etter oss”

Kommunene fikk til slutt godkjenning for tiltaket som en forsøksordning. I en fase var tjenesten samlet i en kommune, mens myndigheten fortsatt lå at i en annen kommune. Det ble jo en litt spesiell saksbehandling en periode. Som en informant beskriver det:

”Vår utfordring overfor både Solberg og Laila Dåvøy, som var barne- og familieminister, var jo nettopp å finne løsninger (...) som gjorde det mulig å overføre myndighet. (...) I all fall så drev jeg sjøl å skrev under på ting som jeg selvfølgelig ikke skulle skrive under på! Fordi at a Laila Dåvøy og a Erna Solberg ikke greide å bestemme seg.”

En annen region i landet hadde prøvd ut felles barnevern og kunne bistå kommunene med råd og veiledning. Alvdal kommune ble også med i samarbeidet, og sammen dannet de tre kommunene en felles barnevernstjeneste som ble lokalisert på Tynset. En sier:

”Så jeg husker jo vi hadde stor feiring når vi starta med felles barnevern (...). Så vi var jo veldig stolt av det, at vi hadde fått til det altså.”

4 Analyse og drøfting av funn

I dette kapittelet presenterer vi først en kort historikk om hendelser i Fjellregionen i tiden før 1980-tallet. Dette gjør vi for å kunne analysere om det ligger en binding, strukturell eller kulturell, i regionen fra før. Historien består av fire hendelser kommunene imellom, som kan ha preget de interkommunale valgene senere. En av våre teoretiske hypoteser tar utgangspunkt i, at det vi gjør er basert på tidligere erfaringer. Vårt teoretiske bakteppe stammer som beskrevet fra Paul Pierson (2000) hvor han snakker om stivhengighet. I boken *Ressurser og omstilling* (Lindkvist, 2004) forklares kulturell og historisk forankring inn i perspektivet om stivhengighet. For at vi skal kunne diskutere våre funn i dette perspektivet, trekker vi inn noen sentrale hendelser som har vært med på å forme landskapet som møtte oss i Fjellregionen i 1980.

Videre følger vi de tre tidsperiodene, og knytter teoribegrepene: ”Problem søker løsning”, ”løsning søker problem” eller ”stivhengighet” til hvert tiår. Vi drøfter disse opp mot de generelle funnene våre, og særlig opp mot de sentrale hendelsene vi har trukket frem under hvert tiår. Til sist oppsummerer vi funn som ikke kan forklares ut fra noen av de tre teoretiske hypotesene våre.

4.1 Bakteppe - historien før tidsreisen gjennom Fjellregionen

Innledningsvis henviste vi til flere områder hvor regionen har vært i forkant og initiert utvikling. Men kulturen i regionen er mangslungen. De mange historiene forteller også om skepsis til ny teknologi og næringsutvikling. Som eksempel skal Tynset visstnok ha vært høy aktuell som campus for den nye distriktshøgskolen i Hedmark på 1980 tallet. Den ble til slutt bygget på Rena. Daværende ordfører på Tynset skal ha takket nei til tilbudet fordi “det var nok skoler på Tynset”. I Rendalen var det sterk motstand mot å anlegge jernbane gjennom dalen på 1800 tallet, av frykt for at jernbanearbeiderne skulle bli fristet til å stikke av gårde med bygdas vakre døtre. Andre kilder hevder imidlertid at denne årsaken heller var av økonomisk karakter, fordi rendølene selv hadde aksjer i dampbåten Renen. Med jernbane gjennom bygda ville dampbåten som gikk i persontrafikk på Storsjøen få sterk konkurranse, og det var stor sjanse for at aksjene da kunne falle i kurs.

4.1.1 Kommunesammenslåinger

I 1946 ble Kommuneinndelingskomiteen, eller også kalt Schei-komiteen opprettet. Deres oppgave var å se på kommunestrukturen i Norge og komiteen arbeidet med dette fram til 1962. Kommune-Norge ble redusert fra 744 til 454 kommuner (KRD 1998). Dagens kommunekart ble i hovedsak satt opp som følge av komitéarbeidet. I Fjellregionen påvirket dette fem kommunesammenslåinger. Deler av Kvikne kommune ble slått sammen med Tynset kommune. Bergstaden Røros, Brekken, Glåmos og Røros landsogn ble sammenslått til det vi nå kjenner som Røros kommune. Ytre Rendal og Øvre Rendal kommuner dannet Rendalen kommune. Her var det to like store, både befolkningsmessige og arealmessige kommuner som slo seg sammen. Det samme kan sies om Os og Tolga kommuner, som ble sammenslått til Tolga Os kommune. Siden Holtålen kommune også har vært en del av Fjellregionen, kan vi nevne at denne kommunen er et produkt av en kommunesammenslåing, nemlig Haltdalen og Ålen i 1972.

En gjennomgående diskusjon ved kommunesammenslåing er spørsmål om lokalisering. Dette gjaldt særlig for de sammenslåtte kommunene, Rendalen og Tolga Os, og som før sammenslåingen hadde vært jevnstore. Ingen av tettstedene pekte seg naturlig ut som nytt kommunesenter. I nye Tolga Os kommune ble administrasjonen delt og plassert på to steder, både i Os sentrum og i Tolga sentrum. I Rendalen ble skoler, sykehjem og administrasjonsbygg spredt langs en akse på 25 km. I tillegg har handels- og næringslivet de siste årene bygget opp servicetilbud et fjerde sted. I dette området er det satset på turisme og bygget opp flere hyttebyer og et alpinanlegg. Selv om det har blitt mange flere hytter i kommunen, er antall fastboende nesten halvert fra 1965 til 2010. Flere informanter bemerker at spredt lokalisering ikke er fordelaktig når folketallet synker:

”Viktige funksjoner som ligger på tre eller fire plasser, ikke sant. De har jo på en måte ikke noen struktur som har noe bæring i seg i det hele tatt.”

Når flere kommuner slår seg sammen, møtes gjerne flere kulturer. I Rendalen har sørlige del av kommunen (Ytre) tradisjonelt og kulturelt forhold seg sørover mot Stor Elvdal, Åmot og Elverum, mens innbyggerne i Øvre har forholdt seg nordover, spesielt mot Tynset.

4.1.2 Skilsmisse Tolga og Os – kommunene ble delt etter 10 år

Etablering av nye tjenester ble også grunnlag for evige diskusjoner. I 1968 ble Samarbeidsrådet for tvangssammensluttete kommuner dannet. (KRD, 1998). Målet var omkamp for å skille kommunen igjen. Et resultat av det var at 10 av 290 sammenslåtte kommuner i Norge ble delt i tidsrommet 1976-77, deriblant Tolga og Os. En informant sier:

”Så var ikke kommunene enig om hvor en skulle ha hen den vesle administrasjonen en hadde. Så den ble jo delt. (...) Og når du skulle begynne å bygge et eller annet, så ble det krangel om hvor det skulle bygges hen. Hele tida så uansett hva du skulle gjør, så var det”.

En evig lokaliseringsstrid ble beskrevet som en påkjenning for samholdet. En informant forteller at det var jo ikke noe annet enn små bygdekrangler.

4.1.3 Vekst i offentlig sektor og etablering av PP tjeneste for Nord-Østerdal

Særlig fra 1960 – 70 årene skjedde en ikke ubetydelig vekst av kommunal sektor. Fra å bestå av en beskjeden kommuneadministrasjon vokste kommunal sektor betydelig i ansvar, oppgaver og antall ansatte. Flere lovendringer var foranledningen til denne veksten, og la føringer for hvordan kommunene skulle drive virksomheten sin.

I 1972 ble det etablert en felles PP tjeneste for kommunene Alvdal, Folldal, Os, Rendalen, Tolga og Tynset. I en fase var også Stor Elvdal kommune med i dette samarbeidet. Rammene for dagens pedagogisk psykologiske tjeneste (PP tjenesten) kom i Lov om Grunnskolen av 1969 (Nordlandsforskning, 2009). Flere informanter sier at PP tjenesten nok var starten på det som etter hvert ble 70 samarbeidstiltak i 2010:

”For noe av det aller, aller første vi gjorde, det var jo faktisk først på 70 årene. Det var det vi kalte PP tjenesten. Det var noe av det første, trur jeg, som vart.”

En annen informant sier:

”PP tjeneste var jo etablert for lenge, lenge sia. Det er en gammel ordning.”

Fram til 1972 hadde kommunene i Nord-Østerdalen kjøpt denne tjenesten fra Hamar. Motivene til en felles PP tjenesten kunne begrunnes ut fra flere forhold. Her var det praktiske, faglige og økonomiske motiver som lå til grunn. Troen på at større enheter lettere rekrutterte fagfolk, ble tydeligvis også brukt som motiv i 1972. Som en informant sier:

”Det var jo en hel haug med retningslinjer og krav som etter hvert begynte og bli stilt, naturligvis. (...) Vi så jo fort at det her vart for kostbart for den enkelte kommune. Det var den ene biten. Og den andre biten var hvor vi skal få tak på folk hen. Som skal drive med det der. Og så begynte vi og snakka om: Kan vi ikke heller prøve å få gjort det i fellesskap”.

Den som fikk ideen om en egen interkommunal tjeneste i regionen var visstnok daværende ordfører på Os. Tilsvarende PP tjeneste for den nordlige delen av regionen, Holtålen og Røros, er også blitt etablert, men på et senere tidspunkt.

I denne perioden rådet stor optimisme. Det var fokus på etableringer, bygging av skoler, sykehjem, infrastruktur og næringsvirksomhet. Det var tilgang på økonomiske ressurser. Det var oppgangstider. Politikerne følte de hadde en viktig rolle. En informant sier:

”Da trudde jeg jo at jeg skulle forandre hele samfunnet rundt, da. Totalt. Alt”.

4.1.4 Musea i Nord Østerdal:

I 1976 ble Musea i Nord-Østerdal, senere Nordøsterdalsmuseet etablert. Dette var en stiftelse og ikke kommunal som sådan, men flere av museene var kommunalt eid og fikk kommunal støtte. Kommunene var derfor involvert særlig gjennom kulturetatene. Foranledningen til dette samarbeidet var tilsetting av en konservator for seks kommuner (Alvdal, Folldal, Os

Rendalen, Tolga og Tynset) og åtte museer. Konservatoren hadde kontor på Tynset. Nordøsterdalsmuseet og Rørosmuseet hadde godt samarbeid.

4.2 De glade åttiårene

Dette tiåret beskrives som en god økonomisk periode for kommunene i Fjellregionen. Våre informanter viser til oppgangstider og at kommunene hadde langt større valgfrihet enn tidligere. Det var handlefrihet til å gjøre nyinvesteringer og de kunne opprette nye tjenester som ikke var lovpålagte. Opprettelsen av distriktsgartneren var en slik trivselskapende tjeneste. Det samme var musikerordningen i Nord-Østerdalen, hvis hovedoppgave var å være dirigent og utvikler for sangkor og en pådriver for den kulturelle skoleringen.

4.2.1 Trekommunesamarbeidet Holtålen, Os og Røros

Hvorfor ble det utviklet et samarbeid mellom akkurat disse tre kommunene i regionen? De opplagte svarene synes å være geografisk nærhet, selv om kommunene ligger i to forskjellige fylker. Det beskrives en svært god personkjemi og at de tre karene trivdes godt i hverandres selskap. De representerte også samme parti, Arbeiderpartiet og hadde derfor en felles ideologisk plattform. Samarbeidet mellom disse tre beskrives som ganske unikt og gav grobunn for mange samarbeidstiltak. En informant sier:

”Det har nok aldri vært tre så samstemte ordførere i det hele tatt i regionen her på noe tidspunkt i forhold til å få til samarbeidstiltak.”

Deres filosofi var å etablere arenaer for gode samtaler og bygge allianser. En informant uttrykker det slik:

”Det er vel kanskje like mye sånne uformelle. At du har gode uformelle møteplasser.”

Deres samarbeidsform ble sett på som forbilledlig, og trukket fram av flere som viktige forutsetninger for å skape interkommunalt samarbeid. En sier:

”Ja, for du hadde jo noen gutter da vet du. Før. (...) Hvis du har noen som trives sammen. (...) For han Kokkvoll og ’n Inge Kroken, døm var jo helt rå.”

I funnene våre om dette samarbeidet virker personkjemi til å være den store drivkraften til å innlede samarbeid. Personkjemi kan i utgangspunktet ikke forklares i noen av våre teoretiske perspektiver. Den er en forklaring i seg selv. Men i teorien om stivhengighet brukes allerede etablerte nettverk som begrunnelse til å bygge nye organisasjoner. Dette forklarer ikke hvordan akkurat disse tre kommunene startet sitt gode samarbeid, men det kan forklare at de fortsatte med å videreutvikle samarbeidet. Gode erfaringer tidlig i en prosess virker avgjørende for senere valg. Kommer en slik prosess først i gang, vil den ofte føre til en reproduksjon og videreutvikling av eksisterende tiltak og føre veien videre langs etablerte stier (Linkvist 2004). Ut fra disse momentene i hypotesen om stivhengighet kan vi også forklare at de etablerte et felles næringsfond og Røros Reiseliv. Det siste tiltaket eksisterer som et interkommunalt tiltak også i dag.

Når det gjaldt etableringen av næringsfondet var dette også drevet frem ut fra økonomiske gulrøtter gitt av staten. En av informantene våre fortalte at gjennom å etablere et felles næringsfond fikk en 50 % ekstra midler, dersom de brukte sine egne næringsfonds midler til å etablere et regionalt næringsfond. Det ble altså svært lønnsomt å samarbeide om næring. Motivet for dette samarbeid kan derfor også forklares ut fra hypotesen ”løsning søker problem”. Kommunene har her en økonomisk utfordring, ikke fordi de har en dårlig kommuneøkonomi, men fordi de får en mulighet til å tilføre budsjettene ekstra bevilgninger. Løsningen er allerede skissert fra staten ved at det er satt kriterier om et felles næringsfond for å utløse retten til disse ekstra midlene. Staten er her en premissleverandør for en løsning.

I tillegg til god personkjemi var det viktig for ordføreren i Os kommune å ha god kontakt og godt samarbeid med spesielt Røros kommune. For som han sa til oss;

”Men fra fem og sytti, har jeg hele tida prøvd å forholde meg til Røros, for jeg har innsett...akkurat det som ordførere no begynner å snakke om her i regionen, at vi har to regionsenter i Fjellregionen. Og da er det naturlig at omkommunene, de må forholde seg til det nærmeste regionsenteret”.

Det informanten her sier, er at han i mange år har gjort sitt beste for å skape gode relasjoner for å kunne bygge allianser med Røros, som har geografisk nærhet til hans kommune Os. Hans oppfatning er at det er to viktige sentrer i Fjellregionen, nemlig Røros og Tynset. Med å bygge opp aktivitetene rundt disse, bidrar det å styrke regionen som helhet. Informanten hadde gjennom tid skaffet seg mange gode erfaringer. Han hadde jo arbeidet aktivt fra midten av syttiåra for å få til et godt forhold til Røros. Med de gode erfaringene og etter hvert de uformelle arenaene som ble skapt, blir dette en god sti å begi seg videre på.

4.2.2 Ordførernettverket utvides til hele Fjellregionen

Det er vanskelig å tidsfeste når det uformelle ordførernettverket mellom kommunene i Nord-Østerdalen startet. Mye kan tyde på at dette samarbeidet i en eller annen variant går flere tiår tilbake i tid. Flere av kommunene kjente hverandre godt og var preget av hverandres kulturer gjennom blant annet kommunesammenslåinger og senere ”kommuneskillsmisser”. Men på ordførermøtet for Nord-Østerdal i 1985 skjer noe nytt. På grunn av det gode samarbeidet som tidligere er beskrevet mellom Os og de to kommunene i Sør-Trøndelag Holtålen og Røros, ble varaordfører i Røros invitert til dette møtet i 1985. Å invitere Arne Kokkvoll (Røros) til et møte der alle ordførerne i de nordligste Hedmarks kommunene var samlet, ble ansett som en mulighet å knytte kontakter. Som møtevert kunne ordføreren i Os invitere gjester.

Hva var det som egentlig var drivkraften bak dette ønske om å opprette dette nettverket? Her pekes det på to sentrale personer: Ordføreren i Os og han som etter hvert ble ordfører i Røros. Disse to er spesielt opptatt av å knytte regionen tettere sammen. Det blir av informantene og ordføreren i Os selv forklart at disse to mente at samarbeid var det eneste som ville sikre vekst i regionen. De så at de hver for seg var for små til å kunne utrette de nødvendige tiltakene. Informantene beskriver at det var en tid med generell god tone og samarbeidsklima i regionen. Eller som en av informantene sier;

”Da vil jeg påstå at det var sterk politisk drivkraft, for å få til samarbeid.”

Men fordi dette ikke forklarer hvorfor det var så viktig å få utvidet ordførernettverket i til å gjelde kommuner både i Hedmark og Sør-Trøndelag, faller denne historien utenfor våre teoretiske hypoteser.

4.2.3 Etablering av felles avfallstjeneste Torpet, senere FIAS

Opprettelsen av en felles avfallstjeneste mellom flere kommuner i Nord-Østerdal ble gjort for å møte en felles utfordring. Her måtte det innfris statlige krav om hvor husholdningsavfall kunne dumpes. Tynset hadde opprinnelig startet planlegging av dette på egenhånd og allerede kjøpt tomt, men Tolga ba om å få være med. De stilte også egen søppelplass, kalt Torpet til disposisjon for deponeringen. For Tolga var dette en måte å skape arbeidsplasser, i tillegg til å løse utfordringene rundt husholdningsavfall. Alvdal og Os ble også med i samarbeidet.

Historien viser at igjen var det uformelle samtaler initiert av Inge Kroken ordfører i Os, som på det tidspunktet også hadde rollen som formann i Torpet, ble avgjørende for tiltaket. Han tok kontakt med miljøvernssjefen i Hedmark, som igjen tok kontakt med miljøvernssjefen i Sør-Trøndelag, mens han selv snakket med aktørene i regionen via ordførernettverket. De fikk etablert selskapet ved navnet Torpet Avfallselskap, etter kommunelovens § 27. Kommunene som var med i selskapet var Alvdal, Os, Røros, Tolga og Tynset.

Hvorfor klarte de på dette tidspunktet (1986) å etablere dette interkommunale selskapet? Slik historien er blitt fortalt av våre informanter og gjennom dokumenter vi har hatt tilgang til, var det først og fremst en utfordring den enkelte kommune måtte finne løsninger på. Når vi løfter problemstillingen inn i våre teoretiske hypoteser, kan vi finne svar i både stivhengighet og ”problem søker løsning”. Her er det en utfordring i kraft av at staten stiller strengere krav om deponering av husholdningsavfall. For å møte denne utfordringen, kreves en løsning med store investeringer. Ved å løse oppgaven sammen med andre, kan en fordele kostnader både med hensyn til investeringer og utbedringer. I den forbindelse viser en tro på at det er stordriftsfordeler å hente ved å løse utfordringene sammen med andre. En løsning med andre gir en også mulighet til å bygge en organisasjon som kan håndtere de nye fellese oppgavene, Denne organisasjonen blir Torpet Avfallsselskap.

Vår hypotese om stivhengighet kommer her til anvendelse når vi ser hvilke kommuner som henvender seg til hverandre for å finne felles løsning. Det hadde ikke vært unaturlig at Røros fant en løsning sammen med andre kommuner i eget fylke, i stedet for å komme sammen med kommunene i Hedmark. Det hadde heller ikke vært unaturlig at de involverte kommunene i

Hedmark hadde søkt etter flere samarbeidspartnere i eget fylke. Men ordførerne i disse kommunene hadde allerede nettverkene sine og de hadde skaffet seg samarbeidserfaringer gjennom disse. De økende avkastningene eller kostnadene som beskrives i hypotesen om stiavhengighet, gjør at en velger det nettverket en allerede har. En slik kostnad kunne være at dersom en går bort fra nettverket for å samarbeide med noen helt andre, kan få generelle konsekvenser for samarbeidet på en negativ måte. En kan skifte spor ved å velge helt andre samarbeidspartnere, noe som ikke ville være til støtte for en slik felles holdningen om at kommunene i regionen trenger hverandre for å møte felles utfordringer. Dessuten har vi lært gjennom hypotesen at gode erfaringer som er etablert tidligere i nettverket, gjør at de ikke ser noen grunn til å velge andre løsninger. Dette nettverket blir noen år senere utvidet til å gjelde ti kommuner på begge sider av fylkesgrensene og Torpet Avfallselskap blir etter hvert FIAS (Fjellregionens interkommunale avfallselskap) .

4.2.4 Felles inntak videregående skole i Fjellregionen

Videregående skoler er ikke et kommunalt anliggende, men et fylkeskommunalt ansvar. Likevel er historien som fremkom i funnene våre viktig for å kunne dokumentere samarbeidsrelasjonene i Fjellregionen i perioden. Ordføreren i Os syntes det var helt hårreisende at fylkegrensen var i veien for fritt å kunne søke å komme inn på hvilken av de videregående skolene en ville på i regionen. Dersom det var ungdommer som bodde i Os eller andre kommuner i Hedmark, og som søkte seg til Røros på andre siden av fylkesgrensen, ville de komme bakerst i køen. Det samme andre veien. Ordføreren tok selv kontakt med egen fylkesordfører om saken som umiddelbart tok dette videre til sin kollega i Sør-Trøndelag fylke. Neste skoleår som var 1989 var reglene om opptak for elevene endret, de kunne nå søke å komme inn på tvers av fylkesgrensene i henholdsvis Hedmark og Sør-Trøndelag. I tillegg til en sterk og uredde personlighet gjennom ordføreren i Os, handler dette om gode relasjoner og positive erfaringer med hensyn til samarbeid. Linjene fra ide til avgjørelse er særdeles kort. Disse årsakene kan lett forklares gjennom hypotesen om stiavhengighet. Denne ordføreren var spesielt god på positiv relasjonsbygging, han kom stadig i en posisjon hvor andre ønsket å samarbeide med han. Problemet som samarbeidstiltaket skulle løse, var jo at eleven skulle få gå på videregående skoler i begge fylker. Denne hypotesen relaterer vi til ”problem søker løsning”.

4.3 De stramme nittiårene

I motsetning til ”de glade 80 årene” beskriver våre informanter at dette ble et tiår et med behov for innstramninger og et behov for å snu på alle steiner. ”Etter den søte kløe kommer den sure svie, er det noen som sier.” Noen av de interkommunale tiltakene ble offer for sparekniven og lagt ned. Rekruttering av spesialkompetanse, særlig leger, ble satt på sakskartet. Kommunene ble opptatt av interne strukturer og de rettet fokus mot styringen av de interkommunale tiltakene. Ytre krefter satte fokus på kommunestrukturen i Norge. En informant forklarer pulsen i kommune slik;

”Noe gikk på balansert målstyring, osv. Og ei gruppe fikk mandat til å snu på alle steiner, som det het. Og se på mulige omorganiseringer. Og interkommunale tiltak var en av de tinga. Se på om man kunne løse oppgaver på en annen måte. Og eventuelt gjøre ting sammen med de andre kommunene. Og hele tida ha et fokus på å få ned kostnader.”

4.3.1 Kroken-utvalget

Kroken-utvalget ble ikke opprettet fordi kommunene hadde behov for å løse nye oppgaver i felleskap, det vil si et ønske om å opprette et nytt interkommunalt tjenestetilbud. Årsaken her kan derfor ikke knyttes til nye tjenester som det er ønske om å løse i felleskap. Her var det i stedet et behov for å få bedre styring med alle de interkommunale tiltakene som allerede var etablert. Behovet for utvalget ble skissert av politikerne selv i regionen. De ønsker å forandre ”styrets mann i kommunen” til ”kommunens mann i selskapet”. I tillegg var det for tilfeldig hvem som satt i styrene. I mandatet til utvalget fremgår det også at kommunene ønsker en gjennomgang og evaluering av tiltakene de samarbeidet om på det tidspunktet. Utvalget skulle også vurdere mulig effektiviseringsgevinster. Ut fra teorien som ligger bak ”problem søker løsning” kan organisasjoner i en rasjonalistisk-instrumentell tilnærmingssmåte sees på som redskaper, som fullt ut kan opprettes, legges ned eller redesignes, alt etter hvilket problem som skal løses. Som et resultat av Kroken-utvalgets arbeid, ble det en reorganisering av alle de interkommunale tiltakene.

Siste strekpunkt i mandatet til Kroken-utvalget var å se om det var andre kommunale oppgaver som kunne legges til eksisterende ordningene, eller som burde etableres som helt

nye interkommunale tiltak. Her ble det ikke pekt på noen problemer som måtte løses eller at det var sentrale føringer som skulle ligge til grunn. Inge Kroken satt som leder i dette utvalget, som var sammensatt av både ansatte og politikere fra flere kommuner. Utvalget fikk ingen føringer eller begrensinger i forhold til hva de kunne foreslå av nye tiltak. Kroken-utvalget var kreativt og hadde mange nye tiltak kommunene kunne samarbeide om på listen sin. Som en informant sier:

”Og så hadde vi to sider med potensielle samarbeidsområder. Altså, i den rapporten. Så er det en lang liste over mulige samarbeidstiltak som er mulig å utrede, og se på om det skjer. Om det kan være noe å hente.”

I teorien om stiavhengighet skjer organisasjonsendringer som et resultat av gode erfaringer fra tidligere samarbeider. Siden kommunene ønsket at Kroken-utvalget skulle foreslå flere nye samarbeidstiltak, må det tolkes dit hen at kommunene opplevde eksisterende samarbeid som vellykket, og at de derfor ønsket å samarbeide videre med hverandre. Å foreslå nye samarbeid med de samme kommunene er i tråd med det som beskrives som avkastning i teorien om stiavhengighet. Det betyr i denne sammenhengen at det er lønnsomt å fortsette samarbeidet innenfor eksisterende kommunenettverk for ikke å få økte utgifter (tid og personalressurser) for å etablere nye samarbeidsrelasjoner. De fleste av tiltakene som Kroken-utvalget skisserte ble ikke realisert før mange år senere. De krevde med andre ord litt modningstid.

4.3.2 Regionrådet for Fjellregionen

Hvorfor ble regionrådet for Fjellregionen opprettet? I funnene våre om samarbeidet, ser vi at det ble opprettet mange regionråd i Norge omtrent samtidig som etableringen av Regionrådet for Fjellregionen. Selv om regionrådet for Fjellregionen var først ute i Hedmark fylke, er inntrykket at dette er en mote som ”alle” nyskapende og moderne organisasjoner kastet seg på. Etableringen bygger på en forestilling om at dette er system som passer over alt, og som kan analyseres ut fra teorien vi har kalt ”løsning søker problem”. I henhold til denne teorien vil det si at det enten noen premissleverandører fra kommunene, eller fylkeskommunene, eller begge deler, har vært på kurs eller lignende og gjerne vil kopiere løsningen til egen region. En kan anta et vist statlig trykk siden dette blir et landsomfattende fenomen.

Kan vi knytte opprettelsen ut fra en eller flere spesifikke problemer? Informantene sier lite om økonomiske, faglige eller styringsmessige utfordringer, som vi ville forvente å finne ut fra teorien ”problem søker løsning”. Regionrådet ble organisert som samarbeid med styre, etter kommuneloven § 27. Da kunne vi forvente å finne at rådet fikk overført myndighet. I funnene fremgår det ikke at regionrådets rolle var klar og tydelig. Tvert i mot er oppfatningen at det var et råd som til tider hadde vært ganske anonymt. Som en informant sier:

”For en del år sia, så vart det gjort vedtak om at, at interkommunalt samarbeid det skulle regionrådet ikke blande seg bort i. Det skulle vårr` de overordna store perspektivan` med lyntog gjennom Østerdalen og sånn bortover som var viktig, og itte nå` anna”.

En annen sier:

”Det lever litt sitt eget liv altså. Men jeg syns det har bedra seg (...) Det var en periode som det liksom: Regionrådet, hva er nå det? Det var folk i kommunestyret som spurte om det. Og det har vært litt vanskelig å få på en måte noe forankring.(...) Vi har liten diskusjon i vår kommune om hva som regionrådet jobber med”.

Dersom rådet hadde vært initiert fra kommunene for å løse spesifikke oppgaver og fått overført myndighet fra kommunene i regionsamarbeidet, ville vi lettere kunne kategorisert denne organisasjonsbyggingen ut fra ”problem søker løsning”. Det samme gjelder dersom funnene hadde fortalt oss at regionrådet ble sett på som et sentralt forum for faglig utvikling.

I funnene fremgår imidlertid, om ikke en forklaringsgrunn, så i all fall en intensjon om hvorfor rådet ble opprettet. Nemlig ønsket om å knytte Nord-Østerdal og Rørosregionen tettere sammen. Slik sett føyer denne begrunnelsen inn i motivene for etablering av de fleste fagnettverkene i regionen; å etablere gode relasjoner og faglig utveksling. Dette var jo også forklaringen til hvorfor ordførernettverket for Nord-Østerdal ble utvidet til Fjellregionen.

En videreutvikling av ordførernettverket til å bli Regionrådet for Fjellregionen kan forklares som en strukturerende utviklingsbane. Her har det skjedd en relasjonsutvikling mellom organisasjoner, som kan betraktes som stivhengighet (Lindkvist, 2004).

4.3.3 Legevaktutredninger

Hvorfor ble det satt i gang legevaktsutredninger, ikke bare en gang, men flere ganger. I funnene våre om hvordan flere gjentatte legevaktutredninger ble initiert, synes dette å kunne relateres opp mot en klassisk ”problem søker løsning” hypotese. Her var det en faglig utfordring fordi det var stor gjennomtrekk av leger. Særlig i de minste kommunene ble dette brukt som argument. Her viser funnene at det på en måte blir litt ”hakk i plata” i den forstand at utredningene stoppet opp etter trykk fra omgivelsene. Problemene fortsetter.

Hvordan kan det forklares at kommunene setter i gang ny utredning, til tross for at den første ikke førte fram? I de teoretiske hypotesene om stiavhengighet forklares det hvorfor det er så vanskelig å snu i en prosess, selv om det viser seg at ideene ikke kommer til å bli realisert. For jo lengre vi kommer inn i en prosess, jo vanskeligere blir det å snu, selv om vi ser at vi ikke kommer i mål, og at vi burde endret strategi for lenge siden. Levi (1997). Kostnadene ved å snu virker for høye.

De ytre omgivelsene virker som motkrefter til utredningene om felles legevakt. Særlig knyttes disse kreftene til lokalisering. Lokalisering i seg selv kan ikke forklares i noen av våre hypoteser. I stiavhengighet forklares motkrefter som en dominerende ”sti” dersom man har flere stier å velge mellom. Krefter og motkrefter er likeverdige. For noen blir en kraft oppfattet som noe positiv, mens for andre blir den samme kraften negativ. I funnene vil dette si at for dem som ønsker å etablere noe nytt, blir kraften oppfattet som negativ dersom den er der for å bevare det bestående. Legevaktutredningene og de som ønsket å opprettholde tjenestene slik de var, kan analyseres ut fra dette bildet kraft/motkraft i teorien om stiavhengighet.

4.4 Det eksperimentelle tusenårsskifte (2000 – 2010)

Dette er de store interne strukturendringers tiår i Fjellregionen. To-nivåmodellen ble innført i alle kommuner med unntak av Røros. Konsulentbransjen slapp inn i Fjellregionen med alle sine løsninger. En ny ordfører trio satte dype spor etter seg i regionen. Regjeringen løfter igjen kommunestrukturdebatten som tema. Kommuneloven blir endret og med hensyn til formaliseringer av interkommunalt samarbeid. Eller som en av våre informanter sa om denne perioden;

”Det kom jo lover. Og så moter da. Det ble jo mye som, mange kommuner som drev og jobba med utvikling. Og så blir det jo moter da, innafor området der og. Etter hvert følte vi jo at vi må jo delta vi og, kaste oss på. Nei, det er disse konsulentene som har vært leid inn. Og så er det statlige .. Kommunen blir jo bombardert med gode råd.”

4.4.1 IKT samarbeidet FARTT

Hvorfor ble det utviklet interkommunalt IKT samarbeid i kommunene? I funnene forklares dette ut fra flere hensyn. For det første at fagfolkene selv hadde gode relasjoner og ønsket å formalisere det uformelle fagnettverket. En slik formalisering av et eksisterende nettverk føyer seg inn i hva vi tidligere har forklart ut fra hypotesen om stiafhengighet. Her er det etablert en organisasjonskultur som videreutvikles. En tendens blant funnene i undersøkelsen viser at flere av de interkommunale tiltakene blir sentrert rundt de to regionsentra Røros og Tynset. Og dette gjentar seg med IKT samarbeidet. Det blir en delt løsning i regionen, hvor Os og Røros velger en løsning lokalisert på Røros, mens de øvrige kommunene valgte en annen løsning lokalisert på Tynset. Men i prosessen før valgene falt, var det tøffe og vanskelige diskusjoner blant kommunene om hvilket alternativ de skulle velge. Os hadde gode relasjoner både mot Røros og Tynset og ville gjerne samarbeide med begge. Det samme gjaldt Tolga. Hva forteller nå disse funnene oss? Til tider har de to regionsentra Røros og Tynset av og til blitt trukket i hver sine retninger, for de omliggende kommunene har dette kunne oppleves som vanskelig. De har i stedet for å kunne følge etter inn i de vanligvis så gode samarbeidsrelasjonene, måttet velge tiltak ut i fra andre motiv. Dette er faktorer som ikke kan forklares ut i fra våre teoretiske hypoteser. Men dersom dette skulle bli dårlig

erfaringer som gjentar seg vil det kunne forklares ut i fra hypotesen om stiavhengighet. Flere av funnene viser også at dtete IKT samarbeidet var motivert av økonomiske årsaker. Her er det stordriftsfordeler, som tidligere er omtalt ved etableringen av FIAS.. Dette faller inn under teorien ”problem søker løsning”.

4.4.2 ”12. september-initiativet”

Hvorfor oppsto det så tette relasjoner mellom kommunene Alvdal, Tolga og Tynset på begynnelsen av 2000 tallet? Her ville det være naturlig å lete etter hvilke relasjoner disse tre kommunene hadde til hverandre på daværende tidspunkt. De er nabokommuner, men fram til 2000 tallet hadde det ikke vært noe eget samarbeid som spesielt omfattet dem. De var imidlertid deltakere sammen med øvrige kommuner i flere samarbeid, slik som regionrådet, FIAS og IKT samarbeidet. Vi kan ikke uten videre forklare det i lys av perspektivet om stiavhengighet. Funnene viser imidlertid at her oppstår det et nytt ordførertrekløver som fant tonen og viste handlekraft. De ville gjerne få realisert noen av ideene som hadde hengt i lufta i flere år. For eksempel ble det nå børstet støv av Kroken-utvalgets rapport og forslag. En informant sier:

Det var veldig en sånn holdning til samarbeid mellom kommunene. Så jeg trur og når vi holdt på, så var vi hele tida på jakt etter og så etter om det var noe mer vi kunne samarbeide om. Vi hadde vel noen sånne erkjennelser om at vi var små hver for oss.”

Funnene beskriver også at de andre kommunene rundt ikke var så opptatt av å opprette nye tiltak. De tre ordførerne ble lei av den defensive holdningen som rådet blant flere andre, og ble enige om at de tre kunne finne på noe sammen alene. En dag, til og med tidfestet til den 12. september 2002, satte de seg ned og laget en plan over flere områder de tre kommunene kunne samarbeide om. Dette var plan og byggesak, økonomi, miljø og landbruk. Disse skulle lokaliseres med ett tiltak i hver kommune. Alle tre kommunene hadde omorganisert til to-nivåmodell rett i forkant. Følgelig kunne motivasjonen være av faglig karakter. Men funnene viser ikke samstemmighet i at det var økonomi eller faglige behov som var drivkraften. Som en informant beskriver:

” Vi gjorde ikke dette av ren nød. Vi var ikke nødt å gjøre det der, av hensyn til tjenestene på det tidspunktet. ”

Derfor kan vi ikke kun forklare dette samarbeidet på stadig jakt etter løsninger. Tvert i mot beskriver en informant at drivkraften først og fremst var noen synlige ”bautaer” på samarbeidet. Funnene viser igjen sterke personligheter, som sammen blir både kreative og konstruktive og de får mange ting til å skje rundt seg. Personkjemi kan ikke forklares gjennom våre hypoteser. Brudd på personlige relasjoner kan forklare hvorfor det ble full stopp i samarbeidet. I tillegg viser funnene at her var det andre hensyn som også lå til grunn; mangel på prosess og ulikt syn på hvor tjenestene skulle ligge og mangel på tilstrekkelig involvering av de som ble berørt. Dette er også faktorer som faller utenfor noen av hypotesene vi bruker som forklaringsteorier.

Det som blir sagt etter bruddet, var at det oppsto et slags vakuum. Øvrige kommuner ble reservert i fra å inngå nye samarbeid. Dette lammet hele regionen en tid framover. Det at en vegrer seg og blir forsiktig med å initiere nye tiltak kan knyttets til teorien om stivhengighet, og at tidligere erfaringer, også dårlige, betyr mye.

4.4.3 Barnevern

Hvorfor ble det satt i gang et barnevernsamarbeid? Det var ikke vanlig å samarbeide om barnevern på den tiden dette samarbeidet ble opprettet. Kun en region en annen plass i landet hadde tilsvarende samarbeid. Selv om regjeringen i samme tidsperiode initierte effektiviseringstiltak, var det ikke dette området det var ment å omfatte. Ikke en gang regelverket var tilpasset interkommunalt tiltak på dette området. Vi kan derfor ikke hekte på en moteforklaring, dvs. løsning søker etter et problem” på denne etableringen.

Det vi vet ut fra funnene, og som vi nettopp har beskrevet overfor, er at ordførertrekløveret Alvdal, Tolga og Tynset tok tak i mange av ønskene som blant annet fagfolkene i kommunene hadde båret fram, men som ikke hadde blitt grepet fatt i. Fagfolkene hadde her i flere år meddelt behov om barnevernsamarbeid fordi de besatte så små fagenheter. Ordførertrioen, det nye nettverket, var det som endelig kunne sette i gang utredninger på fagområdet. En informant underbygger dette:

”Ja for det første så hadde vi god konstellasjoner da (...) Snakka mye sammen. Og da var det sånn som vi snakka om.”

En annen informant forklarte nye tiltak slik:

”Har hatt positiv ringvirkning på de senere interkommunale tiltakene”.

Å videreutvikle nye tiltak som en form for snøballeffekt kan forklares ut fra teorien om stiavhengighet.

Her viser også funnene at det var et sterkt faglig ønske om å lage en interkommunal tiltak, nettopp ut fra behovet om å styrke fagmiljøene. For noen kommuner var også intensjonen med felles barnevern om ikke å spare penger, så i alle fall å holde kostnadene nede. Det gjalt også andre etableringer på samme tid. En informant underbygger dette:

” Drivkraften var først og fremst økonomi. (...) Men det som er, trur jeg nok, hvis en gjorde en skikkelig evaluering på det, så er jeg rimelig sikker på at du ville se at du har fått en betydelig høyere faglig standard på de områdene.”

En annen sier:

”Det er gjennomgående det her med fagmiljø. Og du ser jo det at det skrues jo til. Kompetanse.. Behovet for kompetanse. Behovet for å kunne sikre deg kompetansen og sikre stabilitet. Det er jo avhengig av at det er et visst minimum av et fagmiljø.”

Dette kan følgelig forklares ut fra sterkt faglig ønske, og for noen: Problem søker løsning.

5 Oppsummering og konklusjon

I dette kapittelet vil vi oppsummere funnene, analysen og konkludere. Målet til slutt å kunne si at vi har funnet svar på problemstillingen for oppgaven. Først vil vi gjøre en oppsummering av funnene. Her vil vi presentere både de funn som kan forklares og de som ikke kan forklares i våre tre teoretiske hypoteser. Så vil vi bruke funnene til å gi svar på første del av problemstillingen vår: *Hvordan oppsto ideene og tankene om å endre tjenestetilbudene i Fjellregionen til interkommunale løsninger*. Deretter diskuterer vi hvorvidt kommunene har fått endret innflytelse på de interkommunale tjenestene. Dette måler vi opp mot hvilken form i hierarkiet tiltaket befinner seg i. Her ser vi også på om tiltakene har økt i omfang.

5.1 Hva fant vi?

Det har under tiden både vært utvikling og evalueringer av inngåtte de samarbeidstiltakene i Fjellregionen. Det har variert hvilke kommuner i regionen som til en hver tid har deltatt i de forskjellige tiltakene. Både Røros og Tynset har blitt betraktet som de naturlige regionsentra. Et særtrekk er at tiltakene har vært polarisert rundt disse to.

Tiltak som inkluderer hele regionen er for det meste uformelle nettverk, men også noen store formelle samarbeidstiltak omfatter hele Fjellregionen og vel så det. Det er kun fire av tiltakene som regionrådet presenterer, som Røros eller Tynset ikke er deltakere i. Der tiltakene er plassert til en vertskommune, er det som regel Røros eller Tynset som har denne funksjonen. Tynset er vertskap for atten tiltak og Røros for tolv. Øvrige vertskommuner er Alvdal, Os og Tolga med tre hver. Rendalen er vertskap for et tiltak mens Folldal ikke er vertskap for noen. Det er fem tiltak som har hovedsete utenfor regionen og helst til nærmeste by, slik som Elverum, Lillehammer eller Trondheim. Disse interkommunale tiltakene er Midt Hedmark brann og redning IKS, IKA Opplandene, IKA Trøndelag og krisesentrer på Orkdal og Lillehammer.

De fleste interkommunale tiltakene startet i form av uformelle nettverk. Flere av dem gikk over i mer formaliserte tiltak etter hvert. De uformelle nettverkene har vist å være vanskelig å tallfeste, vi har gjennom våre funn registrert at heller ikke regionrådets oversikt er komplett. Disse nettverkene har også vært vanskelig å tidsfeste starten på. Vi tok et historisk

tilbakeblikk på tiden før vår tidslinje startet og vi fant at flere av nettverkene har eksistert langt tilbake i tid. Noen av våre informanter sa at ofte i forbindelse med opprettelse av nye fagstillinger, ble det dannet nye uformelle nettverk. Omfanget på antall interkommunale tiltak har økt i vår undersøkelsesperiode fra 10 registrerte tiltak i 1980 til 70 tiltak i 2010.

I to omganger har det vært tre ordførere som har utviklet svært gode relasjoner. I deres perioder har det vært en frodig oppblomstring av nye tiltak og nye ideer på interkommunale tiltak. Øvrige kommuner i regionen ble preget av disse ordførerrelasjonene. Positivt ved å bli dratt med i nye samarbeider, negativt ved å bli handlingslammet når ordførerne sluttet å samarbeide. Flere av de omtalte ordførerne har vært markante personligheter også utenfor egen region. De har utmerket seg ved sin evne til å bygge nettverk og gode relasjoner. Ordførerne har også brukt nettverkene og relasjonene sine aktivt for å oppnå de mål de hadde satt seg. De har i tillegg hatt et regionalt blikk på utvikling.

Regionrådet i Fjellregionen har ikke hatt en spesielt fremtredende rolle med hensyn til interkommunale tiltak. Tvert i mot har rådet i perioder vedtatt og ikke å blande seg inn i disse tiltakene. Et tiltak som blir trukket fram som samlende for regionen er et tilflytningsprosjekt som er i regi av regionrådet.

Flere av de interkommunale tiltakene har blitt drevet frem av faggrupper og ikke fra politikere. Eksempler på slikt samarbeid er barnevern og IKT. Det har i perioden også blitt lagt ned noen tiltak, her nevnes distriktsgartneren og krisesenteret.

En utviklingstendens er at kommunene nå velger å organisere lovpålagte tjenester som interkommunale samarbeidstiltak. Dette gjelder fagområdene barnevern, landbruk, plan og byggesak og miljø.

Oppsummert er hovedtrendene i funnene våre at de fleste samarbeidstiltakene starter som uformelle tiltak, det har blitt svært mange flere tiltak i perioden, flere kommuner slutter seg til allerede eksisterende tiltak. Enkelt personer og personkjerne har spilt en ganske viktig rolle i regionen. Samarbeidstiltakene omfatter små tjenester og derfor relativt sett få personer målt mot det totale antallet ansatte.

5.2 Funnene sett i lys av våre tre hypoteser

Vi så funnene våre i rammer på ti og ti år og trakk frem enkelte hendelser i tiårsperiodene. De tre hypotesene var ”problem søker løsning”, stivhengighet og ”løsning søker problem”. Vi valgte å kalle det første tiåret for de glade åttiårene, fordi flere av informantene uttrykte en tid med økonomisk oppgangstid for kommunene. De hadde penger på bok. Denne perioden bar preg av mye nettverksbygging. Unntaket var etableringen av felles avfallsselskap som var et tiltak som kan forklares i hypotesen om ”problem søker løsning”. Vi trakk i forkant av analysen et historisk tilbakeblikk som gav oss muligheten til å forklare en del hendelser i hypotesen om stivhengighet. Men flere av faktorene i denne tidsperioden kan ikke forklares i våre hypoteser, men er likevel en del av årsakene til hendelser i perioden. Personkjemi er en slik faktor.

Neste tiårsperiode kalte vi for de stramme nittiårene. Her kom et tiår med fokus på kostnadsreduksjoner og flere interkommunale tiltak blir lagt ned i denne perioden. Kommunene ble mer opptatt av intern struktur og fokus ble rette mot styringen av de interkommunale tiltakene. De sentrale hendelsene vi har trukket frem i denne tiårsperioden har vi kunnet diskutere og analysere inn i alle de tre teoretiske hypotesene. Det var et tiår hvor det ikke ble opprettet mange nye interkommunale tiltak.

Det eksperimentelle tusenårsskifte har vi kalt det neste tiåret, fordi hypotesen om ”løsning søker problem” blir høyaktuell. Det var en tid med omorganisering og kopiering av organisasjonsløsninger. En ny runde med relasjonsbygging og personkjemi blir satt i sentrum. De nye interkommunale tiltakene som ble satt i verk kunne diskuteres i alle de tre teoretiske hypotesene. Det var blandede årsaker til at tiltakene oppsto. Et eksempel på dette var FARTT samarbeidet. Regionsentrene Røros og Tynset markerte seg blant annet i valg av IKT løsninger. Dette skapte uro blant de omliggende kommunene. Dette fenomenet kan til dels bare forklares i vår hypotese om stivhengighet.

5.3 Hvordan oppsto ideene og tankene om å endre tjenestetilbudene i Fjellregionen til interkommunale løsninger?

Gjennom funnene våre og analysen, ser vi at det er flere årsaker som kan forklare dette. Vi utviklet tre hypoteser som vi ville diskutere funnene i lys av. Ambisjonen er å kunne svare på

første del av problemstillingen. Alle tre hypotesene forklarer hvordan flere av tiltakene er blitt til. Stiavhengighet er den hypotesen som vi oftere finner som forklaring, enn de to andre. Dette kan forklares ut fra at nye tiltak bygges rundt tidligere etablerte nettverk. De kommunene som har startet et samarbeid på et fagområde, fortsetter samarbeidet på et nytt fagområde. Gjennomgangstonen i funnene er at det er et godt samarbeidsklima i Fjellregionen. Funn som nok er en medvirkende årsak, men som ikke kan forklares i våre hypoteser, er personkjemi og sterke personligheter. Det har vært flere toneangivende aktører hvis motiv har vært å utvikle interkommunalt samarbeid i regionen. Funnene våre har gitt oss svar på hvordan ideene og tankene om å endre tjenestetilbudet til interkommunalt samarbeid har oppstått. Svarene er flere enn vi antok og kan ikke hele tiden alene relateres til våre teoretiske hypoteser.

5.4 Har kommunene fått endret innflytelse over de tjenestene som er blitt interkommunale?

I denne delen av oppsummeringen og konklusjon skal vi se på eventuelle endringer i innflytelsen over de tjenestene som er blitt interkommunale. Vi måler begrepet innflytelse etter intensitet, det vil si i forhold til formaliseringsgraden av tiltaket. Der kommunene har minst innflytelse er formaliseringsgraden høy og der kommunene har mest innflytelse er formaliseringsgraden lav.

Vi har sortert tiltakene hierarkisk hvor de uformelle nettverkene står nederst og aksjeselskap står øverst.

- Aksjeselskap
- IKS
- Vertskommune etter § 28 i kommuneloven
- Eget styre etter § 27 i kommuneloven
- Salg av tjenester
- Annet
- Uformelle nettverk

Hva innebærer denne oppstillingen? Lavest står uformelle nettverk fordi disse ikke har myndighetsoverføringer i seg. Dette er ofte uformelle erfarings og informasjonsutvekslingsfora.

Neste er ”annet”, som er en samlesekk over uspesifiserte tiltak. Det kan være råd og utvalg, stiftelser, egne fagavtaler m.m. Her kan det varieres hva som er overført av myndighet. Dette blir regulert i de enkelte avtaler.

Salg av tjenester betyr at kommunen kjøper og selger tjenester til andre kommuner eller private aktører. Flere samarbeidstiltak som tidligere var en del av § 27 i kommuneloven organiseres i dag som kjøp og salg av tjenester. Også her kan det være svært varierende i hva som er overført av myndighet. Det vil igjen være den enkelte avtale mellom partene som regulerer dette.

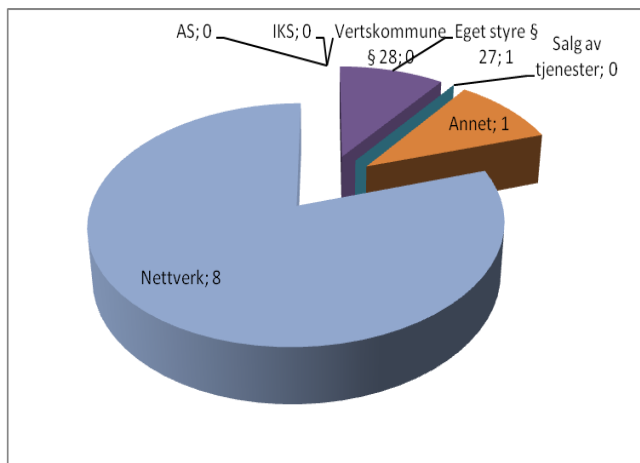
Samarbeid med eget styre, reguleres av § 27 i kommuneloven. Her er det vedtektsutformingen som regulerer om og hvor mye myndighet som skal overføres. Regionrådet er et tiltak etter denne ordningen. Regionrådet i Fjellregionen har ikke overført myndighet.

Myndighetsoverføring etter § 28 i kommuneloven. Her overføres myndighet til de aktuelle oppgavene til en annen kommune. Dette gjelder også kommunens kjerneoppgaver.

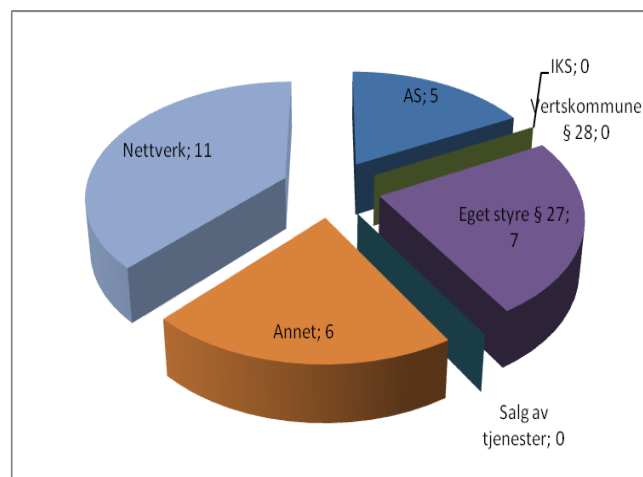
IKS – samarbeid etter lov om interkommunale selskaper. Dette er et eget rettssubjekt og et eget selskap. Kommunenes mulighet til å utøve myndighet ligger representantskapet, hvor kommunen skal ha minst en representant.

Aksjeselskap Kommunene har en fullmektig i generalforsamlingen, dette er ofte ordfører. Kommunenes eneste mulighet for innflytelse ligger i hvordan de stemmer i generalforsamlingen. Dette er den organisasjonsformen som ligger øverst i hierarkiet og som kommunene har minst innflytelse i forhold til.

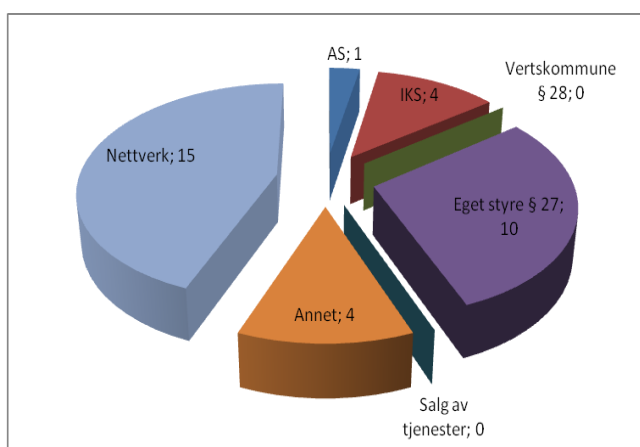
Vi illustrerer hvilke tiltak som er organisert etter hvilke grad av formalisering i Fjellregionen med figurene nedenfor;



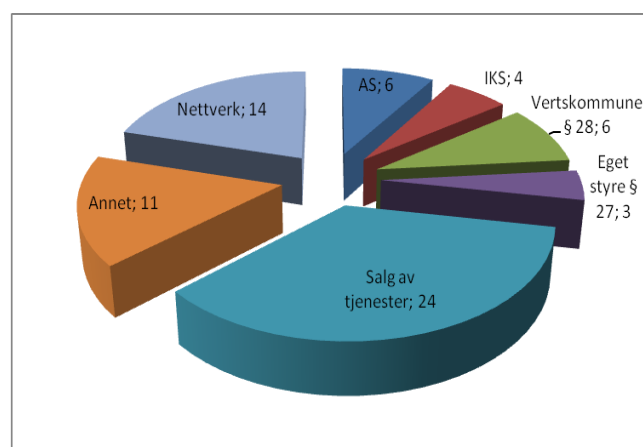
Status 1980



Status 1990



Status 2000



Status 2010

Det vi ser ut fra disse figurene er flere ting. For det første har antallet interkommunale tiltak økt i volum fra 10 til 70 fra 1980 til 2010. Det andre er at vi ser at antall formaliserte tiltak har økt fra 2 i 1980 til 54 i 2010. Det tredje vi ser er at det har skjedd en forskyvning oppover i hierarkiet i forhold til formaliseringsgrad. Usikkerheten når en skal måle formaliseringsgrad er hva som ligger i den enkelte avtale.

Med utgangspunkt i en hierarkisk orden av tiltakene hvor en forutsetter at formaliseringsgraden øker for hvert trinn, har det skjedd en endring i innflytelsen over de interkommunale tiltakene i Fjellregionen.

LITTERATURLISTE:

- Arbeidets Rett, av 06.01.1993.
- Baldersheim, H. & Rose, L.E. (red) (2005): *Det kommunale laboratorium*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bakka og Fivelsstad (1998): *Organisasjonsteori. Struktur, kultur, prosesser*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Hatch, M.J. (2008): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolsk og postmoderne perspektiver*. (7. utg.) Oslo: Abstrakt forlag.
- Hellevik, O. (2000): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, D.I (2010): *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – Omfang, organisering og virkemåte*. Rapport KRD.
- Johannesen, A., Tufte, P.A. (2002): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kommunal og regionaldepartementet (1998): *Kommunaldepartementet 1948 – 1998 – lokaldemokrati og velferd*. Oslo.
- Kommuner (ATK) [s.l]
- Kruse, E. (1999): *Kvalitative forskningsmetoder i psykologi og beslættede fag*. København: Dansk psykologisk Forlag
- KS (2006): *All makt i denne sal*
- KS notat16.03.05. [s.l]
- Levi, Margaret (1997): “*A modell, a method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis*” In *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, ed. Mark I Lichbach and Alan S. Zuckerman. Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 19 – 41.
- Lindkvist, K.B. (red) (2004): *Ressurser og omstilling – et geografisk perspektiv på regional omstilling i Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lov av 29. januar 1999 – IKS loven
- Lovdata.no
- NIVI Rapport 2007:2 (2007): *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. KS.
- NIVI Rapport 2010:2 (2010): *Status for interkommunalt samarbeid i Nordland*. KS

- Nordlandsforskning (2009): NF Rapport 5/2009 "*Kompetanse i krysspress*"
- NOU 1992-15: *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*.
- Pierson, Paul (2000). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. The American Political Science Review, Vol 94, No 2 june 2000, hefte, Høgskolen i Hedmark.
- Resch-Knudsen, V. (2007): *Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper*. Kommuneforlaget AS.
- Rørvik, K. A. (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990): *Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techniques*. London: Sage Publications 1990.
- Stortingsmelding nr. 32, 1996
- Sørensen, R. m. fl: Forskningsrapport 3/2007: *Omstilling og utvikling i norske kommuner - Mye skrik og lite ull?* Handelshøyskolen BI.
- Telemarksforskning (2008): Arbeidsrapport nr 7, 2008. *Eierskap - Behov og muligheter for politisk styring av selskaper og samarbeid i kommunene*. FOU.
- Tranøy, K.E. (1986): *Vitenskapen – samfunnsmakt og livsform*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tynset kommune: Kroken-utvalgets evalueringsrapport, 1995: *Interkommunale tiltak i Nord Østerdal*
- Tynset kommune: Flere dokumenter i aktuell periode (Kroken-utvalget, 12. september initiativet, Interkommunalt barnevern)
- Vinsand Geir (2010): *NIVI i Fjellregionen. 24.nov 2010*. ppt
- Fjellregionen.no
- Store Norske leksikon

Vedlegg 1

INTERKOMMUNALE SAMARBEIDSORDNINGER I FJELLREGIONEN

- status november 2010 (Utarbeidet av Regionrådet for Fjellregionen)

| Tiltak | Vertskommune/ Kontorkommune | Deltakerkommuner | Fordelings- nøkkel | Tjeneste-/fagområde | Annet |
|--------|--------------------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-------|
|--------|--------------------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-------|

Aksjeselskaper

| | | | | | |
|--|--------|---|-------------------------------|---|-----------------------------------|
| FIAS AS | Tolga | Tolga, Os, Rørros, Holtålen, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Engerdal, Stor-Elvdal | Innbyggere, mengde | Renovasjon + konkurranse-utsatt næring | |
| meSkano AS | Tynset | Rendalen, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga, Os | | Sysselsetting yrkeshemmede | |
| TOS ASVO | Tolga | Tolga, Os | Kjøp av plasser, driftstilsk. | Attføring | |
| Optimus AS Inkl. "Kvisten" | Rørros | Rørros, Holtålen | | Attføring Lavterskeltilbud | |
| Fjellregionen Næringshage AS | Tynset | Rendalen, Tolga, Os, Tynset, Alvdal og Rørros | | Næringssservice, kompetansetilbud og utviklingstiltak | 51 % privat eid |
| Hedmark fylkesmuseum AS, avd Nordøsterdals- museet | Tynset | Os, Tolga, Alvdal, Folldal, Rendalen, Tynset | Folketall Statstilskudd | | Etablert som "konsolidert" enhet. |

Interkommunale selskaper (IKS)

| | | | | | |
|---|---------|--|---|--|-------|
| IKT Fjellregionen IKS | Tynset | Folldal, Alvdal, Rendalen, Tynset, Tolga | 50 % likt, 50 % etter folketall | IKT drift og utvikling | FARTT |
| Revisjon Fjell IKS | Os | Oppdal, Rennebu, Holtålen, Røros, Os, Tolga, Alvdal, | Fastbeløp kr 50.000, øvrig etter folketall | Revisjon | |
| Kontrollutvalg Fjell IKS | Os | Oppdal, Rennebu, Holtålen, Røros, Os, Tolga, Alvdal, Folldal, | Lik fordeling | Kontrollutvalg | |
| Midt-Hedmark Brann og redning IKS | Elverum | I regionen; Tolga, Tynset. Alvdal, Rendalen og Folldal – flere kommune i fylket | Etter egen nøkkel | Brann, redning og feiing samt forebyggende brannvern | |

Samarbeidsordninger Salg av tjenester

| | | | | | |
|------------------------------------|-------------------|---|--|------------------|---|
| Nord-Østerdal Musiker | Tolga | Os, Tolga, Tynset, Alvdal | Folketall | | Salg av tjenester |
| Teater i Fjellregionen | Tynset | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal og Rendalen | Kommunene bidrar med 6 kr per innbygger | | Salg av tjenester |
| PP-tjeneste | Røros | Røros, Holtålen | | | Salg av tjenester |
| PP-tjeneste, inkl logoped | Tynset | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Hedmark FK | Antall innb under 16 år | | Salg av tjenester Fra 2011 § 28 |
| Brannvern – ledelse | Røros | Røros, Holtålen, Tydal, Os | Likt + folketall | Brann og redning | Salg av tjenester |
| Forebyggende brannvern | Røros | Os, Røros, Holtålen, Tydal | Etter folketall + likt | | Salg av tjenester |
| Arbeidsgiver- kontroll | Os | Holtålen, Røros, Os, Tolga, Folldal, Tynset, Alvdal, Rendalen | Folketall | | Salg av tjenester |
| Krisesenteret for Nord-Østerdal | Tynset | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal | Folketall Statstilskudd – Rammefinansi eres fra 2011 | | Intensjonsavtale om deltakelse i et større samarbeid (lagt ned fra 2011) |
| Krisesenter, Orkdal | Orkdal | Røros, Holtålen m.fl | | | |
| Jordmortjeneste | Røros | Røros, Holtålen | | | Salg av tjenester |
| Jordmortjeneste | Tynset sykehus | Fellesavtale Tynset, Alvdal, Tolga, Os, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal | | | Salg av tjenester |
| Legevakt | Alvdal | Alvdal, Folldal | | | Utredning av eventuell |

| | | | | | |
|-----------------------|-------------|--|------------------------|--|---|
| | | | | | endring pågår, salg av tjenester |
| Legevakt | Tynset | Tynset, Tolga | | | |
| Legevakt | Stor-Elvdal | Rendalen, Stor-Elvdal | | | Salg av tjenester |
| Legevakt | Røros | Os, Røros, Holtålen | Folketall | | Salg av tjenester |
| Kommune-overlege | | Os, Røros | | | Salg av tjenester |
| Innkjøp | Tynset | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen | Folketall | | Kjøp av tjenester fra privat firma til ivaretagelse av funksjonen |
| Geodata | Tynset | Alvdal, Røros, Os, Tolga, Tynset, Rendalen, Folldal og NØK | | | Salg av tjenester |
| Skogbruksjef | Holtålen | Os, Røros, Holtålen | Kjøp av stillingsandel | | Salg av tjenester |
| Skogbrukssjef | Alvdal | Alvdal, Folldal, Tynset | | | Salg av tjenester |
| Jordbruksjef | Røros | Os, Røros | Kjøp av stillingsandel | | Salg av tjenester |
| Skolesamarbeid | Tynset | Tolga, Tynset, Alvdal | | | Salg av tjenester |
| Voksen-opplæring | Tynset | Tynset, Tolga, Alvdal, Folldal | | | Salg av tjenester |
| Voksen-opplæring | Røros | Os og Røros? | | | Salg av tjenester |
| Kulturskole-samarbeid | Rendalen | Rendalen og Stor-Elvdal | | | Salg av tjenester |

Myndighetsoverføringer

| | | | | | |
|------------------------|----------|-----------------------|----------------------------|--|--|
| Skatteinnføring/kemner | Røros | Holtålen, Os, Røros | Folketall | | Myndighetsoverføring |
| Felles sosialtjeneste | Holtålen | Røros og Holtålen | | | Myndighetsoverføring |
| Landbruk og miljø | Alvdal | Alvdal, Tynset | Etter forbruk av tjenester | | Myndighetsoverføring etter § 28B i Kommuneloven |
| Barnevern | Røros | Os, Røros, Holtålen | | | Myndighetsoverføring etter § 28 B i Kommuneloven |
| Barnevern | Tynset | Tolga, Tynset, Alvdal | | | Myndighetsoverføring etter § 28B i Kommuneloven |
| Plan/byggesak | Tynset | Alvdal, Tynset, | Etter forbruk av tjenester | | Myndighetsoverføring Etter § 28 B i Kommuneloven |

Annet avtalebasert samarbeid

| | | | | | |
|--|-----------------------------|---|-------------------------------------|--|--|
| Regionrådet for Fjellregionen | Tynset/ Hedmark fylkesk. | Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Hedmark FK | Hedmark f.komm + kr/innbygg. i komm | | Interessepolitisk organ, prosjektutvikling og prosjektvertskap uten delegert myndighet etter § 27 i Kommuneloven |
| Dovrefjellrådet / Forvaltningsstyret for Dovrefjell-Sunndalsfjella | Tynset | Tynset, Folldal, Oppdal, Sunndal, Dovre, Rauma, Lesja, Nettet, Hedm/Oppl./ M&R, STrl FK | Egen nøkkel | | Forvaltningsmyndighet tillagt rådet etter forskrift gitt etter naturvernloven |

| | | | | | |
|--|---------------|---|-----------------------|---|---|
| Rådgivende utvalg for Forollhogna | p. t. Rennebu | Røros, Holtålen, Rennebu, Midtre Gauldal, Tynset, Tolga, Os | Statlig tilskudd (DN) | | |
| Røros Reiselivslag | Røros | Røros, Os, Tolga, Holtålen | Driftstil-Skudd | | Samarbeidsavtale med den enkelte kommune |
| Hedmark Reiseliv | | Folldal, Rendalen | | | |
| Tverrfaglig opplæringskontor i Fjellregionen | Tynset/Røros | Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen | | Administrering av lærlingordning i regionen | Også private eiere/bedriftseiere etter fusjon av kontorer |
| Musikk i Hedmark | | Os, Tolga, Tynset, Folldal, Alvdal og Rendalen | | | Dette er en stiftelse, der kommunene yter tilskudd |
| IKA Opplandene | Lillehammer | Her: Alvdal, Rendalen, Stor-Elvdal, Tynset, Tolga, Folldal | | | Arkivdepot organisert etter § 27 i Kommuneloven |
| IKA Trøndelag | Trondheim | Her: Holtålen, Røros, Os | | | Arkivdepot organisert etter § 27 i Kommuneloven |
| Geografisk samarbeidsutvalg | | Samhandling SI Tynset/kommuner | | | I forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov ligger det inne forslag til endring av avtalestrukturen. |
| Samarbeidsavtaler DPS, Tynset | | Rendalen, Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga og Os | | | |
| Samarbeidsavtale DPS, Orkdal avd Haltdalen | | Røros og Holtålen m fl | | | |
| Samarbeidsavtale St.Olavs | | Holtålen og Røros | | | |
| Samhandlingsavtaler SI, Tynset | | Alle kommunene, inkl Holtålen og Stor-Elvdal | | | |

Nettverk

| | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|
| Fjellregionen rådmannsforum | - | Holtålen, Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen | | | |
| Kultursjefsforum | - | Holtålen, Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal | | | Opprinnelig utg pkt i kinoprogrammering |
| Biblioteksjefforum | | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen | | | |
| Nord-Østerdal rehabiliteringsforum | - | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal | | | |
| Skolelederforum | - | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen | | | |
| | | | | | |
| Pedagogisk utviklingsarbeid/ Kompetanseutv (flere nettverk til) | | | | | Felles planleggingsdager og deler av kompetanseutviklingen innenfor skole/oppvekst |
| Rådgiverforum skole | - | Holtålen, Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen | | | |
| Flyktningforum | | Kommunene i Nord-Østerdal | | | |
| Kreftsykepleierforum | | Alle inkl Holtålen, SI Tynset | | | |
| NAV lederforum | | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Rendalen, Folldal | | | |
| Samhandlingsmøte sykepleie | | Alle inkl. Holtålen, SI Tynset | | | |
| Personalforum | | Os, Røros, Holtålen | | | |
| Personalforum | | Tynset, Tolga, Folldal, Alvdal, Rendalen og Os | | | |
| Rusforum | | Tynset, Tolga, Folldal, Alvdal, Rendalen, Os, Stor-Elvdal, Engerdal og Åmot | | | |

Vedlegg 2 : Tidslinje Fjellregionen – Oversikt over hendelser i tidsrommet 1960 - 2010

| Tids-punkt | Hva skjedde / skjedde ikke | Lokalisert/vertskommune | Type org (i 2010) | Kommuner som deltar |
|---------------------------|--|-------------------------|--------------------|--|
| 1960 årene 1972 | Kommunesammenslåing Tolga og Os, og senere skilsmisse –. Kommunesammenslåing Øvre og Ytre Rendal. Kvikne og Tynset. Røros ble sammenslått av fire kommuner. 1972: Haltdalen og Ålen. | | | Tolga og Os Øvre og Ytre Rendal Tynset og Kvikne Bergstaden Røros, Glåmos, Brekken, Røros landsogn Haltdalen og Ålen |
| 1970/80 tallet | Tynset ”takket nei” til tilbud om Distriktshøyskole. Den ble lokalisert til Rena i stedet. | | | Tynset (Nord-Østerdal) |
| 1972 | PP tjeneste for Nord-Østerdal (inkl logoped) | Tynset | § 28 b | Tynset, Tolga, Os, Alvdal, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal |
| | PP tjeneste | Røros | Kjøp/salg | Røros, Holtålen |
| 1976 | Museumssamarbeid Nord-Østerdal (stiftelse) Nå Hedmark Fylkesmuseum AS, avd. Nord Østerdalsmuseet | Tynset | AS | Alvdal, Tynset, Tolga, Os, Folldal, Rendalen |
| 1988 | Næringsmiddeltilsynet, senere Mattilsynet | Tynset | Statlig | |
| 1989 | Røros reiseliv utvides (reiselivslag) med først Os (1989) så Holtålen 1991. Så Tolga 1995. 2011 har Tynset og Alvdal bestemt å melde seg inn | Røros | Annet avtalebasert | Holtålen, Røros, Os (Tolga), ... Tynset og Alvdal |
| 1990 t | Hedmark Reiseliv | Hamar | Annet avtalebasert | Folldal, Rendalen |
| 1980 t | Regionalt næringslivsfond – til 2005 | | | Holtålen, Røros, Os |
| - 1995 | Ordførermøte (viktig møte 1985) | | | Nord-Østerdal + Røros |
| 1989 | Distriktsgartner | Tynset | Kjøp/salg | Alvdal, Tynset, Tolga, Os, Rendalen |
| 1980 tallet | Distriktsrevisjon, senere Revisjon Fjell IKS (fra 2005) | Os | IKS | Oppdal, Rennebu, Holtålen, Røros, Os, Tolga, Alvdal, Folldal Alvdal, Tynset, Tolga, Os, Røros, Rendalen |
| Før -94 | Østerdalen interkommunale vaktssentral (ØIV) | | | Alvdal, Tynset, Tolga, Os, Folldal, Stor-Elvdal, Rendalen |
| 1982 | Krisesenter (privat initiativ først) Vakttelefon 1982. Senter for kvinner og barn fra 1985 | Tynset | Kjøp/salg | Alvdal, Tynset, Tolga, Os, Røros, Rendalen, Folldal, Stor-Elvdal |
| | Krisesenteret for Orkdal | Orkdal | Kjøp/salg | Her: Røros, Holtålen |
| 1986 | Torpet avfall – senere FIAS (1996) | Tolga | AS | Alvdal, Tolga, Os, Røros, Tynset, Rendalen, Folldal, Engerdal, Holtålen (+ tidl Stor-Elvdal) |

| | | | | |
|-----------|--|-----------------------|------------------|--|
| 2007? | Jordmortjeneste, Røros | Røros | Kjøp/salg | Røros, Holtålen |
| 2007 | Jordmortjeneste Tynset sykehus | Tynset | Kjøp/salg | Tolga, Os, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Stor-Elvdal |
| 1988 | Frikommuneforsøk + rådmannskrøll Tynset | Tynset | | Tynset |
| 1989 | Felles inntak vg skole NØVGS, Røros, Storsteigen | | | Fjellregionen |
| 1991-92 | Interkommunalt samarbeid som alt. til kommunesammenslåing (Christiansensutvalget, NOU 1992-15) Oppnevnt i 1989. | | | |
| 1987 | Hedmark Teater, senere Teateret i Fjellregionen Opprettet 1987. fikk regionstatus fra 1995. Teater Innlandet fra 2010. | Tynset | Kjøp/salg | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Hedmark Fylkeskommune |
| 1991 | Regionkonsulent (prosjekt) | Alvdal, senere Tynset | prosjekt | Alvdal, Tynset, Tolga, Os, Røros, Rendalen |
| 1992 | Musikerordning for Nord Østerdal | Tolga | Kjøp/salg | Alvdal, Tynset, Tolga, Os, Rendalen |
| 1992 | Optimus AS, inkl "Kvisten" | Røros og Holtålen | AS | Røros, Holtålen |
| 1992 | TOS ASVO | Tolga | AS | Tolga, Os |
| 1992 | Meskano (Tidl ARBO AS og ASV fra 1992) | Tynset | AS | Rendal, Folldal, Alvdal, Tynset, Tolga, Os |
| 1992-1993 | Tvangssammenslutning av kommuner. NØ var aksjonsgruppe. ATK O G Narud | | | |
| 1996 | Stortingsmelding 32 | | | |
| 1994-95 | Krokenutvalget (Madat gitt av representantskapet for interkommunale tiltak i NØ) | | | |
| 1995 | NOU 1995- 17 | | | Om organisering av fylkeskommunal og kommunal virksomhet |
| 1995 | Regionråd for Fjellregionen | Tynset | Etter hvert § 27 | Rendalen, Alvdal, Folldal, Tynset, Tolga, Os, Røros, Holtålen og Tydal |
| 1998 | Brannsamarbeid og redning | Elverum | IKS | Tynset Alvdal, Folldal, Rendal, Tolga |
| 1999 - | Legevaktutredninger (også i 2003..og i 2010) | | | |
| | Felles legevakt | Alvdal | Kjøp/salg | Alvdal, Folldal |
| | Felles legevakt | Tynset | Kjøp/salg | Tynset, Tolga |
| | Felles legevakt | Stor Elvdal | Kjøp/salg | Rendalen, Stor-Elvdal |
| | Felles legevakt | Røros | Kjøp/salg | Os, Røros, Holtålen |

| | | | | |
|----------------------|--|--------------|------------------------------|--|
| 1996 - 1998 | Næringsmiddeltilsyn og PPT (noe endret) | | | |
| Ut over på 90 tallet | Nedleggelse av flere av de interkommunale tiltakene. Noen kommuner meldte seg ut. Ansatte ble tilsatt i noen av kommunene. Kjøp//salg av tjenester (distriktsgartner, idrettskonsulent, krisesenter) | | | |
| 2000 tallet | Interne strukturendringer i flere av de berørte kommune (to nivå modell). Røros har fremdeles etater | | | |
| 2001 | Innkjøpssamarbeid - Abakus | Engerdal | Kjøp/salg | Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen, Folldal, NØK |
| 2002 | FART(T) IKT samarbeid (IKS i 2005) | Tynset | IKS | Folldal, Alvdal, Rendalen, Tynset, Tolga |
| 2002 | 12. september initiativet (økonomi, plan, geodata, miljø og landbruk | | | Alvdal, Tynset og Tolga |
| 2002 | Dovrefjellrådet /Forvaltningsstyret for Dovrefjell-Sunndalsfjella | Rennebu | Annet avtalebasert samarbeid | Tynset, Folldal, Oppdal, Sunndal, Dovre, Rauma, Lesja, Nesset, Hedmark og Oppland, Møre og Romsdal, Sør Trøndelag FK |
| | Rådgivende utvalg for Forollhogna | Pt Rennebu | Annet avtalebasert samarbeid | Røros, Holtålen, Rennebu, Midtre Gauldal, Tynset, Tolga, Os |
| 2003 | Samfunnsvev (Samfunnsinternettportal) | Ingen | Ingen | Ingen |
| 2003 | Barnevern (forsøksordning, fritak fra lovverket) | Tynset | § 28 b | Først Tolga og Tynset, så Alvdal |
| | Barnevern | Røros | § 28 b | Os, Røros, Holtålen |
| Ca 2001 | Næringssamarbeidet, først Tynset Næringshage, senere Fjellregionen Næringshage AS fra 2010. | Tynset | AS | Rendalen, Tolga, Os, Tynset, Alvdal og Røros |
| | Tverrfaglig opplæringskontor | Tynset/Røros | Annet avtalebasert | Røros, Os, Tolga, Tynset, Alvdal, Folldal, Rendalen |
| 2005 | Geodata | Tynset | Kjøp/salg | Alvdal, Røros, Os, Tynset, Tolga, Rendalen, Folldal |
| 2005 | Plan og byggesak | Tynset | § 28 b | Alvdal, Tynset |
| | Skogbruksjef | Holtålen | Kjøp/salg | Os, Røros, Holtålen |
| 2005 | Skogbruksjef | Alvdal | Kjøp/salg | Alvdal, Folldal, Tynset |
| | Jordbruksjef | Røros | Kjøp/salg | Os, Røros |
| | Voksenopplæring | Tynset | Kjøp/salg | Tynset, Tolga, Alvdal, Folldal |
| | Voksenopplæring | Røros | Kjøp/salg | Os, Røros |
| | Skatteinnfordring. Kemner | Røros | § 28 b | Os, Røros, Holtålen |

| | | | | |
|------------------|--|-------------|------------------------------|---|
| | Kulturskolesamarbeid | Rendalen | Kjøp/salg | Rendalen, Stor-Elvdal |
| 2005 | Brannvernledelse og Forebyggende brannvern | Røros | Kjøp/salg | Røros, Holtålen, Tydal, Os |
| 2005 | Kontrollutvalg Fjell IKS | Os | IKS | Oppdal, Rennebu, Holtålen, Røros, Os, Tolga, Alvdal, Folldal |
| 2005 | Arbeidsgiverkontrollen | Os | Kjøp/salg | Holtålen, Røros, Os, Tolga, Folldal, Tynset, Alvdal, Rendalen |
| 2008 | IKA Opplandene | Lillehammer | § 27 | Her: Alvdal, Rendalen, Stor-Elvdal, Tynset, Tolga, Folldal |
| 2007 | IKA Trøndelag | Trondheim | § 27 | Her: Holtålen, Røros, Os |
| 2005/ 2010 | Flere kommuner slutter seg til allerede eksisterende ordninger. Få nye tiltak. | | | |
| 2010 | Skolesamarbeid TATO | Tynset | Kjøp/salg | Tynset, Alvdal og Tolga |
| 2009 | Felles sosialtjeneste (NAV Røros og Holtålen) | Røros | Kjøp/salg | Røros, Holtålen |
| Gj hele perioden | Div rådgivende forum/fagnettverk (14 med her, men det finnes flere, særlig innen skole) Fjellregionen rådmannsforum Kultursjefforum N Ø rehabiliteringsforum Skolelederforum Ped.utviklingsarbeid/komp.utvikl Rådgiverforum, skole Flyktningeforum Kreftsykepleierforum NAV lederforum Samhandlingsmøte sykepleie Personalforum (nord) Personalforum (sør) Rusforum | | | Kommunen i Fjellregionen, noen ganger kun gml NØ (Hedmarkskommunene) I noen forum er også Stor Elvdal, Engerdal og Åmot med. Det samme gjelder Holtålen i nord. |
| | Flere div samarbeidsavtaler: DPS Tynset, DPS Orkdal avd Haltdalen, St. Olavs, Sykehuset Innlandet, Tynset, Musikk i Hedmark (stiftelse), Geografisk samarbeidsutvalg | | Annet avtalebasert samarbeid | Litt ulike sammensetninger avh av tiltak. |